



Liste der Sachverständigen

Öffentliche Anhörung am Montag, 22. Mai 2023, 14.00 Uhr
„Fachkräfteeinwanderung“

Stand: 17. Mai 2023

Prof. Dr. Herbert Brücker³⁾

Leiter Forschungsbereich „Migration, Integration und internationale Arbeitsmarktforschung“
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg

Tara Käsmeier⁵⁾

Referentin Migrationssozialarbeit - Der Paritätische Gesamtverband, Berlin

Dr. Nicolas Keller⁴⁾

Stellvertretender Abteilungsleiter Arbeitsmarkt
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Berlin

Privatdozent Dr. Roman Lehner²⁾

Akademischer Rat a. Z. - Georg-August-Universität Göttingen
Institut für Öffentliches Recht, Abteilung für Staatsrecht

Engelhard Mazanke⁶⁾

Deutscher Städtetag, Berlin

Bettina Offer, LL.M.²⁾

Rechtsanwältin - OFFER & MASTMANN CORPORATE IMMIGRATION, Frankfurt am Main

Dr. Pau Palop-García³⁾

Wissenschaftlicher Mitarbeiter - Abteilung Migration
Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung, Berlin

Dr. Klaus Ritgen⁶⁾

Deutscher Landkreistag e.V., Berlin

Steffen Sottung¹⁾

Geschäftsführer Internationales - Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg



Marius Tollenaere¹⁾

Rechtsanwalt - Fragomen Global LLP, Frankfurt am Main

Dr. Ferdinand Heinz Johann Weber²⁾

Georg-August-Universität Göttingen

Institut für Völkerrecht und Europarecht, Abteilung Europarecht

Gerd Wiegel¹⁾

Referatsleiter Demokratie, Migrations- und Antirassismuspoleitik

Deutscher Gewerkschaftsbund - Bundesvorstand, Berlin

-
- 1) **Vorschlag SPD**
 - 2) **Vorschlag CDU/CSU**
 - 3) **Vorschlag BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**
 - 4) **Vorschlag FDP**
 - 5) **Vorschlag DIE LINKE.**
 - 6) **Gemäß § 69a Abs. 2 GO-BT**

Innenausschuss Postfachaccount PA4

Von:

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Gesendet:

Ausschussdrucksache
20(4)195

Betreff:

Anlagen:

Prosche-Batz, Manuela (DAV) <Prosche-Batz@anwaltverein.de> im Auftrag von Bachmann, Bettina (DAV) <Bachmann@anwaltverein.de>
Donnerstag, 16. März 2023 16:13
DAV-SN 17/23 zum ReferentenE eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung
DAV-SN 17-23 Fachkräfteeinwanderung.pdf

Ausschuss Migrationsrecht des Deutschen Anwaltvereins

Hier: DAV-Stellungnahme 17/2023: Referentenentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung



Deutscher **Anwalt**Verein

Sehr geehrte Damen und Herren,

anbei übermittle ich Ihnen die Stellungnahme des Deutschen Anwaltvereins zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung, die der Migrationsrechtsausschuss verfasst hat.

Der Deutsche Anwaltverein begrüßt die Gesetzesvorschläge zur Verbesserung der Fachkräfteeinwanderung, zur Umsetzung der aktuellen Blue-Card-Richtlinie und zur Chancenkarte. Als Weiterentwicklung der arbeitsmarktbezogenen Einwanderung sind die Vorschläge geeignet, zum Abbau des gegenwärtigen Fachkräftemangels beizutragen.

Der Deutsche Anwaltverein hält allerdings weitere Änderungen des geltenden Rechts für geboten, um den Fachkräftemangel abzubauen. Insbesondere im Bereich der Pflege besteht nach Ansicht des Deutschen Anwaltvereins Handlungsbedarf. Der Deutsche Anwaltverein schlägt daher vor, Pflegehelferausbildungen aufenthaltsrechtlich einer mindestens zweijährigen Berufsausbildung gleichzustellen.

Außerdem schlägt der Deutsche Anwaltverein vor, qualifizierten geduldeten Menschen den Weg in die Chancenkarte zu öffnen, und für geduldete Menschen, die sich in einer Berufsausbildung befinden, die Möglichkeit der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis in einem neuen § 25c Aufenthaltsgesetz zu schaffen.

Nähere Einzelheiten bitte ich der ausführlich begründeten Stellungnahme zu entnehmen.

Der Deutsche Anwaltverein ist im Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung zur Registernummer R000952 eingetragen.

Mit freundlichen Grüßen

Bettina Bachmann
Geschäftsführerin

Deutscher Anwaltverein
Rechtsanwältin Bettina Bachmann
Geschäftsführerin
Littenstraße 11, 10179 Berlin
Tel.: +49 30 726152-123
E-Mail: bachmann@anwaltverein.de

Assistenz: Manuela Prosche-Batz
Tel.. +49 30 726152-143
Fax: +49 30 726152-195
prosche-batz@anwaltverein.de

Assistenz: Nicole Fertig
Tel. +49 30 72 61 52-158
Fax: +49 30 726152-195
fertig@anwaltverein.de

www.anwaltverein.de

[LinkedIn](#) | [Twitter](#) | [Facebook](#) | [Xing](#) | [YouTube](#)

Neu vom DAV: Kollegialer Austausch auf Augenhöhe!



**Exklusiv für alle Mitglieder der örtlichen Anwaltvereine.
Jetzt Intervisionstreffen anlegen oder teilnehmen!
Mehr dazu: <https://anwaltverein.de/de/mein-dav>**



Stellungnahme

des Deutschen Anwaltvereins durch
den Ausschuss Migrationsrecht

**zum Referentenentwurf
des Bundesministeriums des Innern und für
Heimat und des Bundesministeriums für Arbeit
und Soziales eines Gesetzes zur
Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung
(Bearbeitungsstand: 17.02.2023, 17:59)**

Stellungnahme Nr.: 17/2023

Berlin, im März 2023

Mitglieder des Ausschusses

- Rechtsanwältin Gisela Seidler, München (Vorsitzende)
- Rechtsanwalt Dr. Wolfgang Breidenbach, Halle/Saale (Berichterstatter)
- Rechtsanwalt Dr. Marco Bruns, Frankfurt/Main (stellvertretender Vorsitzender)
- Rechtsanwältin Maria Kalin, Ulm
- Rechtsanwalt Tim W. Kliebe, Frankfurt/Main
- Rechtsanwalt Dr. Jonathan Leuschner, Frankfurt/Main
- Rechtsanwältin Kerstin Müller, Köln
- Rechtsanwalt Berthold Münch, Heidelberg (Berichterstatter)
- Rechtsanwalt Thomas Oberhäuser, Ulm
- Rechtsanwältin Simone Rapp, Berlin
- Rechtsanwalt Rolf Stahmann, Berlin (Berichterstatter)
- Rechtsanwältin Eva Steffen, Minden
- Rechtsanwalt Christoph Tometten, Berlin

Als Gäste haben bei den Ausführungen zur Förderung der Pflegehilfe mitgewirkt

- Carola de Wit, Heidelberg (ehem. Leiterin der Ausländerbehörde der Stadt Heidelberg)
- Heidi Farrenkopf, Heidelberg (Geschäftsführerin der Altenhilfe der Evangelischen Stadtmission Heidelberg)

Zuständig in der DAV-Geschäftsstelle

Deutscher Anwaltverein
Littenstraße 11, 10179 Berlin
Tel.: +49 30 726152-0
Fax: +49 30 726152-190
E-Mail: dav@anwaltverein.de

Büro Brüssel
Rue Joseph II 40, Boîte 7B
1000 Brüssel, Belgien
Tel.: +32 2 28028-12
Fax: +32 2 28028-13
E-Mail: bruessel@eu.anwaltverein.de
EU-Transparenz-Registernummer:
87980341522-66

- Rechtsanwältin Bettina Bachmann

Verteiler

Bundesministerium des Innern und für Heimat

Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Bundesministerium der Justiz

Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages

Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages

Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages

Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages

SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag

CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag

Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag

FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag

AfD-Fraktion im Deutschen Bundestag

Fraktion Die Linke im Deutschen Bundestag

Arbeitsgruppen Inneres der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien

Arbeitsgruppen Arbeit und Soziales der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien

Arbeitsgruppen Recht der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien

Arbeitsgruppen Menschenrechte und humanitäre Hilfe der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien

Innenminister und -ministerinnen/Innensenatoren und -senatorinnen der Länder

Minister und Ministerinnen/Senatoren und Senatorinnen für Arbeit und Soziales der Länder

Justizminister und -ministerinnen/Justizsenatoren und -senatorinnen der Länder

UNHCR Deutschland

Katholisches Büro in Berlin

Bevollmächtigte des Rates der EKD bei der Bundesrepublik Deutschland

Diakonisches Werk der EKD

Deutscher Caritasverband

Deutsches Rotes Kreuz

AWO Bundesverband e.V.

Flüchtlingsrat Berlin

Jesuitenflüchtlingsdienst Deutschland

Deutsches Institut für Menschenrechte

Bundesrechtsanwaltskammer
Deutscher Richterbund
Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen
PRO ASYL, Bundesweite Arbeitsgruppe für Flüchtlinge e. V.
Der Paritätische
Deutscher Gewerkschaftsbund (Bundesarbeitsrat)
Neue Richtervereinigung (NRV)
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände e.V. (BDA)
Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK)
Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZdH)
Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI)
Deutscher Städtetag
Deutscher Landkreistag
Arbeitsgemeinschaft berufsständischer Versorgungseinrichtungen e. V. (ABV)
Vorstand und Geschäftsführung des Deutschen Anwaltvereins
Vorsitzende der Landesverbände des DAV
Vorsitzende der Gesetzgebungsausschüsse des DAV
Vorsitzende der Arbeitsgemeinschaften des DAV
Mitglieder des Geschäftsführenden Ausschusses der Arbeitsgemeinschaft
Migrationsrecht des DAV
Mitglieder des Migrationsrechtsausschusses des DAV

Verteiler Presse

NVwZ
ZAR
Asylmagazin
ANA
Informationsbrief Ausländerrecht

Der Deutsche Anwaltverein (DAV) ist der freiwillige Zusammenschluss der deutschen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Der DAV versammelt mehr als 61.000 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte sowie Anwaltsnotarinnen und Anwaltsnotare, die in 253 lokalen Anwaltvereinen im In- und Ausland organisiert sind. Er vertritt die Interessen der deutschen Anwaltschaft auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene. Der DAV ist im Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung zur Registernummer R000952 eingetragen.

A. Einführung

Der Deutsche Anwaltverein begrüßt die Gesetzesvorschläge zur Verbesserung der Fachkräfteeinwanderung, zur Umsetzung der aktuellen Blue-Card-Richtlinie und zur Chancenkarte. Als Weiterentwicklung der arbeitsmarktbezogenen Einwanderung sind die Vorschläge geeignet, zum Abbau des gegenwärtigen Fachkräftemangels beizutragen.

Der Deutsche Anwaltverein hält allerdings weitere Änderungen des geltenden Rechts für geboten, um den Fachkräftemangel abzubauen. Insbesondere im Bereich der Pflege besteht nach Ansicht des Deutschen Anwaltvereins Handlungsbedarf. Der Deutsche Anwaltverein schlägt daher vor, Pflegehelferausbildungen aufenthaltsrechtlich einer mindestens zweijährigen Berufsausbildung gleichzustellen. Außerdem schlägt der Deutsche Anwaltverein vor, qualifizierten geduldeten Menschen den Weg in die Chancenkarte zu öffnen, und für geduldete Menschen, die sich in einer Berufsausbildung befinden, die Möglichkeit der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis in einem neuen § 25c Aufenthaltsgesetz (AufenthG) zu schaffen.

B. Im Einzelnen

1. § 2 AufenthG

Der Deutsche Anwaltverein schlägt vor, § 2 Abs. 12a AufenthG durch folgenden Satz 2 zu ergänzen:

„Abweichend von Satz 1 gelten staatlich anerkannte Ausbildungen als Gesundheits- und Krankenpflegehilfe und Pflegefachassistenz für die nach bundes- oder landesrechtlichen Vorschriften eine Ausbildungsdauer von mindestens einem Jahr festgelegt ist, als qualifizierte Berufsausbildung im Sinne dieses Gesetzes.“

Damit schließt sich der Deutsche Anwaltverein einem entsprechenden Vorschlag des Bundesrates (BR-Drucksache 367/22, S. 1 f) an. Hintergrund des Vorschlags ist, dass gerade das Gesundheitswesen unter einem katastrophalen Fachkräftemangel leidet, der noch dadurch verstärkt wird, dass es auch an Pflegehilfskräften zur Entlastung der Fachkräfte fehlt. Die Ausbildung zur Pflegehilfskraft ist in den verschiedenen Bundesländern unterschiedlich geregelt: in einigen Ländern ist eine zweijährige Ausbildung vorgesehen, in anderen – z. B. in Baden-Württemberg – lediglich eine einjährige Ausbildung. Eine einjährige Ausbildung erfüllt nach geltendem Recht jedoch nicht die Anforderung an eine „qualifizierte Berufsausbildung“ i. S. d. Aufenthaltsgesetzes, da § 2 Abs. 12a AufenthG eine zweijährige Ausbildung voraussetzt.

Der Gesetzentwurf und der Verordnungsentwurf sehen in dieser Hinsicht zwar deutliche Verbesserungen vor, adressieren die Problematik jedoch nicht hinreichend. Der Vorschlag des Bundesrats wird nicht umgesetzt. Stattdessen wird die Einführung eines neuen § 22a Beschäftigungsverordnung (BeschV) „Beschäftigung von Pflegehilfskräften“ vorgeschlagen. Nach dieser Vorschrift kann die Bundesagentur für Arbeit der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für eine inländische Beschäftigung als Pflegehilfskraft im Gesundheits- und Pflegebereich zustimmen. § 19d AufenthG (Aufenthaltserlaubnis für qualifizierte Geduldete zum Zweck der Beschäftigung) wird für erfolgreiche Absolventen einer Assistenzausbildung geöffnet. Die derzeit geltenden § 60c AufenthG (Ausbildungsduldung) und § 16a Abs. 1 S. 3 AufenthG (entspricht § 16a Abs. 1 S. 4 AufenthG-E; Erstreckung des Aufenthaltszwecks auf Sprachkurs) bleiben nach den Entwürfen unverändert der Assistenzausbildung hinderlich.

Wenn schon der Vorschlag des Bundesrates nicht umgesetzt wird, muss die „zweitbeste“ Lösung über § 22a BeschV-E jedenfalls um die Modifikation des

§ 16a Abs. 1 S. 4 AufenthG-E und des § 60c AufenthG und die Einführung eines § 25c AufenthG ergänzt werden.

2. § 4a Abs. 2 S. 3 AufenthG-E

Mit § 4a Abs. 2 S. 3 AufenthG-E soll die Erteilung eines Aufenthaltstitels für Beschäftigungen, die keiner Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit bedürfen, von der Erfüllung von Mitteilungspflichten des Arbeitgebers über Arbeitsentgelt, Arbeitszeiten und sonstige Arbeitsbedingungen abhängig gemacht werden.

Der Zweck dieser Verschärfung ist unklar, denn die Bundesagentur für Arbeit wird nicht beteiligt. Eine Prüfung der Arbeitsbedingungen (§ 39 Abs. 3 Nr. 1 AufenthG) erfolgt nicht. Den Ausländerbehörden (ABH) wird damit offenbar eine Kontrollfunktion hinsichtlich der Bedingungen des Arbeitsverhältnisses übertragen. Damit wird die grundsätzliche Trennung der Zuständigkeiten zwischen ABH (Migrationssteuerung) und Bundesagentur für Arbeit (Arbeitsmarktprüfung) durchbrochen. Dies erscheint dem Deutschen Anwaltverein nicht sinnvoll, zumal die Prüfung von Arbeitsbedingungen für die ohnehin überlasteten ABH zusätzlichen erheblichen Aufwand erfordert und ohne die fachlichen Kenntnisse der Bundesagentur für Arbeit ohnehin regelmäßig gar nicht stattfinden kann. Sofern den ABH mit der neuen Regelung keine zusätzlichen Prüfungsaufgaben übertragen werden sollen, bedarf es der Mitteilungspflicht des Arbeitgebers nicht. Aus Sicht des Deutschen Anwaltvereins genügt es, dass bei Vorliegen konkreter Zweifel an einem rechtmäßigen Arbeitsverhältnis ohne Verstoß gegen Arbeitsschutzgesetze im Einzelfall unter fakultativer Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit eine Prüfung anhand der vom Ausländer – aufgrund seiner Mitwirkungspflicht aus § 82 AufenthG – vorzulegenden Arbeitsunterlagen vorgenommen wird.

3. § 4a Abs. 4 AufenthG

Der Deutsche Anwaltverein schlägt vor, § 4a Abs. 4 AufenthG durch folgenden Satz 2 zu ergänzen:

„Einem Ausländer, der keinen Aufenthaltstitel besitzt, ist die Ausübung einer Beschäftigung in den Fällen des § 32 Abs. 2 BeschV zu gestatten, wenn kein Ausschlussgrund nach § 60a Abs. 6 AufenthG vorliegt.“

Seit vielen Jahren besteht das Bedürfnis nach einer klaren Regelung der Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis an geduldete Menschen. Dies richtet sich derzeit nach § 4a Abs. 4 AufenthG, wonach ein Ausländer, der keinen Aufenthaltstitel besitzt, eine Erwerbstätigkeit nur ausüben darf, wenn er aufgrund einer zwischenstaatlichen Vereinbarung, eines Gesetzes oder einer Rechtsverordnung ohne Aufenthaltstitel hierzu berechtigt ist oder deren Ausübung ihm durch die zuständige Behörde erlaubt wurde. Die Regelung in § 32 Abs. 2 Nr. 1 bis 5 BeschV benennt die Fälle, in denen die Beschäftigungserlaubnis keiner Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit bedarf. Sie enthält jedoch keine selbständige Rechtsgrundlage für die Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis.

Der Deutsche Anwaltverein hatte daher bereits im Jahre 2018 in seiner [Stellungnahme Nr. 13/2018](#) eine gesetzgeberische Klarstellung gefordert, die nichts von ihrer Aktualität eingebüßt hat.

4. § 16a Abs. 1 S. 3 AufenthG-E

Gemäß § 16a Abs. 1 S. 3 AufenthG-E soll die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis während einer Berufsausbildung ausgeschlossen sein. Der Deutsche Anwaltverein hält diesen Ausschluss nicht für erforderlich oder zielführend.

Zwar soll der Ausschluss nicht gelten, wenn bereits ausreichende Zeiten der Beschäftigung als Fachkraft vorlagen. Die Differenzierung zwischen Voraufenthaltszeiten als Fachkraft und sonstigen Voraufenthaltszeiten ist aber nicht nachvollziehbar.

Die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis setzt nach § 9 AufenthG unter anderem voraus, dass der Ausländer einen Rentenversicherungsanspruch erworben hat, indem er 60 Monate in die Rentenversicherung eingezahlt hat sowie

der Lebensunterhalt aktuell und prognostisch auch in absehbarer Zukunft gesichert ist. § 9 AufenthG wäre gleichermaßen für Auszubildende und Beschäftigte anzuwenden.

Die Erteilungssperre für eine Niederlassungserlaubnis könnte dazu führen, dass Auszubildende die Ausbildung beenden, um in einen anderen Aufenthaltstitel zu wechseln, der die Erteilung der Niederlassungserlaubnis nicht blockiert. Das ist nicht im Sinne einer möglichst guten Qualifizierung von in Deutschland lebenden Ausländern. Der Ausschluss der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis sollte daher gestrichen werden.

5. § 16a Abs.1 S. 4 AufenthG-E

Unverändert deckt der Aufenthaltswitzweck des § 16a AufenthG bei der einjährigen Pflege-Assistenzausbildung den Besuch eines Deutschsprachkurses nicht ab. § 16a Abs. 1 S. 3 AufenthG wird in dem Entwurf zwar zu Satz 4, jedoch inhaltlich nicht modifiziert.

Damit bleibt eine Chance ungenutzt, die einjährige Assistenzausbildung durch eine Förderung des Spracherwerbs zu stärken. Sprachförderung ist ein zentrales Element, jene Menschen zu gewinnen, die über eine Ausbildung gerade in der Pflegeassistenz nachdenken.

Der Deutsche Anwaltverein schlägt deshalb für den Fall, dass § 2 Abs. 12a AufenthG nicht geändert wird, vor:

„In § 16a Abs. 1 S. 3 (4) werden hinter den Worten „qualifizierte Berufsausbildung“ die Worte „oder eine Assistenz- oder Helferausbildung i. S. d. § 20 Abs. 1 Nr. 5“ eingefügt.“

6. § 16a Abs. 2 Satz 1 AufenthG-E

Geplant ist der Ausschluss einer Niederlassungserlaubnis auch im Falle einer schulischen Berufsausbildung. Dies ist aus den bereits genannten Gründen abzulehnen.

7. § 16a Abs. 3 S. 1 AufenthG

§ 16a Abs. 3 S. 1 AufenthG bleibt unverändert. Zur Pflege-Assistenzkraft Auszubildende bleiben von der Möglichkeit einer Nebenbeschäftigung weiterhin ausgeschlossen.

Damit wird der Zugang zur Assistenzausbildung unnötig erschwert. Die Ausbildungsvergütung sichert den Lebensunterhalt oft nicht. Es sollte deshalb eine Nebenbeschäftigung in angemessenem Umfang möglich sein.

Eine Beschäftigung sollte auch in der Phase der Sprachförderung vor Beginn der eigentlichen Assistenzkraftausbildung möglich sein. Hier bieten sich insbesondere bezahlte Praktika im Pflegebereich an.

Der Deutsche Anwaltverein schlägt deshalb für den Fall, dass § 2 Abs. 12a AufenthG nicht geändert wird, vor:

„In § 16a Abs. 3 S. 1 werden hinter den Worten „qualifizierte Berufsausbildung“ die Worte „oder eine Assistenz- oder Helferausbildung iSd § 20 Abs. 1 Nr. 5“ eingefügt.“

8. § 16b Absatz 3 AufenthG-E

- a.** In § 16b Abs. 3 werden die Möglichkeiten für Studierende, neben dem Studium einer Beschäftigung nachzugehen, neu geregelt. Die Neuregelung ist grundsätzlich zu begrüßen, die Berechnung erscheint aber kompliziert. Hintergrund sind wohl die sozialversicherungsrechtlichen Unterscheidungen zwischen der geringfügig entlohnten oder nur kurzfristigen Beschäftigung von

Studierenden (regelmäßig als Minijobber) sowie der Beschäftigung von sog. Werkstudenten, die nicht nur eine geringfügig entlohnte oder kurzfristige Beschäftigung ausüben (maximal 20 Stunden wöchentlich, Überschreitung für maximal 26 Wochen jährlich möglich in der vorlesungsfreien Zeit).

Der Entwurf sieht ein „Arbeitstagekonto“ anstelle eines „Arbeitszeitkontos“ vor. Es ist zweifelhaft, ob diese pauschalisierende Regelung mit der Rechtsprechung des BAG (Beschl. v. 13.09.2022, 1 ABR 22/21) und des EuGH (Urt. v. 14.05.2019, C-55/18 – sog. *Stechuhr-Urteil*) vereinbar ist. Im Hinblick auf die in diesen Entscheidungen verlangte Aufzeichnungspflicht der geleisteten Arbeitszeiten, ist der Einwand in der Begründung des Entwurfs, eine noch flexiblere Handhabe nach geleisteten Stunden sei nicht möglich, nicht richtig. Arbeitgeber sind zur Aufzeichnung von Arbeitsstunden des Personals verpflichtet. Anhand dieser Aufzeichnungen kann das Jahreskonto genau berechnet werden. Auch Art. 24 Abs. 3 der Richtlinie 2016/801/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zu Forschungs- oder Studienzwecken, zur Absolvierung eines Praktikums, zur Teilnahme an einem Freiwilligendienst, Schüleraustauschprogrammen oder Bildungsvorhaben und zur Ausübung einer Au-pair-Tätigkeit (REST-Richtlinie) lässt eine stundenweise Berechnung ausdrücklich zu.

- b.** Leider fehlt im Aufenthaltsgesetz nach wie vor eine Regelung, die es Studierenden ermöglicht, freiberuflich oder selbständig neben dem Studium im Rahmen von Werkverträgen gemäß §§ 631 BGB ff. erwerbstätig zu sein. So dürfen etwa Studierende des Fachs Journalistik nicht freiberuflich auf Honorarbasis Artikel für Zeitschriften schreiben, Musikstudierende dürfen keine Live-Konzerte auf Honorarbasis geben. Typischerweise werden solche Tätigkeiten nicht im Beschäftigungsverhältnis gemäß § 611a BGB ausgeübt. In der Praxis hilft der Verweis auf § 21 Abs. 6 AufenthG häufig nicht weiter, weil nach Auffassung vieler ABH die Erwerbstätigkeit von Studierenden nur im Rahmen des § 16 Abs. 3 AufenthG, also im abhängigen Beschäftigungsverhältnis, erlaubt ist.

Art. 24 Abs. 1 REST-RL sieht ausdrücklich vor, dass Studierenden auch erlaubt werden kann, einer selbständigen Erwerbstätigkeit nachzugehen, wobei die zeitlichen Vorgaben des Art. 24 Abs. 3 REST-RL zu beachten sind. Zwar gilt die Richtlinie nach Ablauf der Umsetzungsfrist insoweit inzwischen unmittelbar, gleichwohl sollte dies im Gesetz klargestellt werden. Der Deutsche Anwaltverein schlägt deswegen vor, einen § 16 Absatz 3a einzufügen, der lauten sollte:

„Die Erteilung einer Erlaubnis zur selbständigen Erwerbstätigkeit nach § 21 Abs. 6 AufenthG bleibt unberührt. Absatz 3 Sätze 1 bis 3 gelten entsprechend.“

9. § 16d Abs. 3a AufenthG-E

Es ist geplant, eine Regelung zur „Anerkennungspartnerschaft“ in das Gesetz aufzunehmen, die es ermöglicht, dass Ausländer bereits von Beginn an als Fachkraft einer Beschäftigung nachgehen, auch wenn das Anerkennungsverfahren hinsichtlich der Gleichwertigkeit ausländischer Ausbildungen noch nicht abgeschlossen ist. Arbeitgeber und Arbeitnehmer sind verpflichtet, das Anerkennungsverfahren gemeinsam ernsthaft zu betreiben. Dafür soll es eine zweiseitige Anerkennungspartnerschaft geben. Der Deutsche Anwaltverein begrüßt diese Neuregelung ausdrücklich, hat aber folgende Anmerkungen:

- a. Voraussetzung für den Aufenthaltstitel ist eine im Herkunftsstaat staatlich anerkannte Berufsqualifikation. Der Gesetzentwurf lässt bislang offen, welche Behörde dies prüfen soll. Aktuell gibt es keine Datenbank zu nicht-akademischen Berufsqualifikationen in Herkunftsstaaten, die mit ANABIN vergleichbar ist. Solange eine solche Datenbank nicht aufgebaut ist, dürfte die Einzelfallprüfung erheblichen Aufwand bedeuten. Es wäre nach Ansicht des Deutschen Anwaltvereins zielführend, diese Prüfung bei der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen anzusiedeln. Dazu müssten deren Kapazitäten aber erheblich ausgebaut werden, da auch jetzt schon Einzelfallbewertungen von ausländischen Hochschulabschlüssen erheblichen Zeitaufwand verursachen.

- b.** Der Aufenthaltstitel soll nach dem Vorschlag für ein Jahr erteilt werden. Auch der für diesen Aufenthaltszweck neu geschaffene § 2a BeschV-E sieht vor, dass die Beschäftigungserlaubnis für ein Jahr erteilt wird. Wenn von vornherein bekannt ist, dass das Anerkennungsverfahren mehr als ein Jahr in Anspruch nehmen wird, erweist sich diese Regelung nach Ansicht des Deutschen Anwaltvereins nicht als hinreichend flexibel. Daher sollte geregelt werden, dass der Aufenthaltstitel für die voraussichtliche Dauer des Anerkennungsverfahrens, in der Regel mindestens für ein Jahr, höchstens für drei Jahre erteilt wird. § 2a BeschV-E wäre entsprechend zu ändern. Der Deutsche Anwaltverein hält es nicht für erforderlich, durch eine Begrenzung des Aufenthaltstitels auf ein Jahr sicherzustellen, dass das Anerkennungsverfahren ernsthaft betrieben wird. Stattdessen könnte § 82 AufenthG um eine Regelung ergänzt werden, wonach der Fortschritt des Anerkennungsverfahrens der ABH jährlich mitzuteilen ist.
- c.** Der Entwurf enthält keine Regelung für den Fall, dass die Einhaltung der vertraglichen Anerkennungspartnerschaft mit dem Arbeitgeber dem Ausländer aus Gründen, die er nicht zu vertreten hat, nicht weiter zumutbar ist. Der Deutsche Anwaltverein schlägt vor, für diesen Fall am Ende des Absatzes folgende Regelung einzufügen:
- „Verletzt der Arbeitgeber seine Verpflichtung nach Ziffer 3b und ist deswegen ein Wechsel des Arbeitgebers zur Erreichung der angestrebten Qualifikation erforderlich, so darf der Ausländer binnen einer Frist von sechs Monaten nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses einen neuen Arbeitgeber suchen, der mit ihm eine Vereinbarung nach Nummer 3 schließt. Der neue Arbeitgeber tritt an die Stelle des bisherigen Arbeitgebers. Die Zeit zur Suche eines neuen Arbeitgebers bleibt hinsichtlich der zulässigen Höchstdauer der Aufenthaltserlaubnis außer Betracht.“*
- d.** Die Regelung kann für reglementierte Berufe nicht angewendet werden, weil die Aufnahme der entsprechenden Tätigkeit ohne Qualifikationsnachweis

nicht zulässig ist. Hier gibt es weiter nur die Möglichkeit des § 16d Abs. 3 AufenthG, die erforderliche Qualifikation zu erwerben. Hier sollte der Gesetzgeber erwägen, in den jeweiligen Fachgesetzen die Zulässigkeit einer „vorübergehenden Berufsausübungserlaubnis“ unter bestimmten Voraussetzungen zu ermöglichen, wie es z.B. jetzt schon im Approbationsverfahren der Ärzte zulässig ist.

- e. § 16d Abs. 3a S. 1 Ziff. 4 AufenthG-E verlangt die Eignung des Arbeitgebers für eine Ausbildung oder Nachqualifizierung. Hier sollte klargestellt werden, dass für die Eignung des Arbeitgebers die jeweiligen Fachvorschriften maßgeblich sind. Es könnte ein weiterer Satz am Ende eingefügt werden:

„Maßgeblich für die Eignung des Arbeitgebers nach Satz 1 Nummer 4 sind die jeweils für die Ausbildung oder Nachqualifizierung einschlägigen Fachgesetze des Bundes und der Länder.“

10. § 16d Abs. 5 S. 2 AufenthG-E

Mit der Regelung soll ein Redaktionsversehen beseitigt werden. Ausländern, die einen Aufenthaltstitel zu Prüfungszwecken erhalten, soll die Erwerbstätigkeit untersagt sein. Auch wenn der Aufenthaltstitel lediglich für einen überschaubaren Zeitraum erteilt werden soll, sollte im Hinblick auf die eventuell längere Dauer eventueller Prüfungen zumindest eine Nebenbeschäftigung von bis zu 20 Stunden wöchentlich erlaubnisfähig sein, damit der erforderliche Lebensunterhalt sichergestellt werden kann. Dies wäre insbesondere denkbar, wenn zwischen einzelnen Prüfungsschritten längere Pausen liegen oder Prüfungstermine von den Prüfungsstellen verschoben werden. Der Entwurfsfassung sollte folgender Satz angefügt werden:

„Eine Beschäftigung mit einer Dauer von bis zu 20 Stunden wöchentlich kann erlaubt werden.“

11. § 17 Abs. 3 S. 2 AufenthG-E

Die Neuregelung des § 17 Abs. 3 AufenthG-E ermöglicht einen weitergehenden Zweckwechsel als bisher. Dies ist zu begrüßen. Es erscheint aber sinnvoll, auch den Zweckwechsel nach § 16f zum Sprachkurs zu ermöglichen, wenn der Ausländer einen Ausbildungsplatz gefunden hat, für diese Ausbildung aber Sprachkenntnisse der Stufe C 1 verlangt werden. Dies ist in Ausbildungen mit besonderer Fachsprache gelegentlich der Fall.

12. § 18 Abs. 2 Nr. 4 AufenthG-E

Gemäß dem Entwurf soll in § 18 Abs. 2 AufenthG-E eingefügt werden, dass für die Erteilung eines Aufenthaltstitels eine Erklärung des Ausländers und des Arbeitgebers erforderlich ist, dass die Beschäftigung auch tatsächlich ausgeübt werden soll. Der Deutsche Anwaltverein empfiehlt, diesen Vorschlag nicht umzusetzen. Er ist von einem grundsätzlichen Misstrauen gegenüber Einwanderern und Arbeitgebern, die solche beschäftigen wollen, geprägt. Ein solches Misstrauen läuft einer effektiven Werbung um Fachkräfte weltweit zuwider. Es ist zudem unklar, ob für die Einfügung einer solchen Klausel zur Verhinderung des Rechtsmissbrauchs wirklich Anlass besteht. Statistisches Zahlenmaterial ist nicht bekannt und ergibt sich auch aus der Gesetzesbegründung nicht.

13. § 18c AufenthG-E

In § 18c AufenthG-E wird die erforderliche Wartezeit für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis von vier auf drei Jahre verkürzt. Dies wird begrüßt, insbesondere vor dem Hintergrund der jüngsten Bertelsmann-Studie von März 2023, wonach zu lange Wartezeiten auf Aufenthaltsverfestigung und Einbürgerung ein erheblicher Faktor sind, der Ausländer von der Zuwanderung als Fachkraft abhält.

Der Deutsche Anwaltverein schlägt zudem vor, den Kreis der Personen, die eine Niederlassungserlaubnis erhalten können, auch auf Ausländer auszudehnen, die in Besitz einer Aufenthaltserlaubnis gemäß § 19d AufenthG sind. Hierbei handelt es

sich um Ausländer, die als geduldete Menschen eine Berufsqualifikation erworben haben und im Anschluss eine Aufenthaltserlaubnis als Fachkraft erhalten haben.

Da im Rahmen des § 26 Abs. 4 AufenthG Gestattungs- und Duldungszeiten für die Wartezeit auf die Niederlassungserlaubnis anrechenbar sind, dies im Falle des § 19d AufenthG allerdings nicht möglich ist, ist der Wechsel qualifizierter geduldeter Menschen in den Aufenthaltstitel nach § 19d AufenthG wenig attraktiv. Es ist aus Diskriminierungsgesichtspunkten nicht nachvollziehbar, dass Ausländer mit beruflicher Qualifikation insofern schlechter behandelt werden als Ausländer ohne berufliche Qualifikation.

14. § 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 AufenthG-E

Nr. 5 ergänzt die Zulässigkeit der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Suche eines Arbeitsplatzes im Pflegebereich nach erfolgreichen Helfer- und Assistenzbildungen. Die Regelung ist sinnvoll, allerdings ist unklar, ob auch Online-Ausbildungen, wie sie inzwischen angeboten werden, ausreichend sind. Deswegen erscheint es sinnvoll, dass ein „deutscher Abschluss“ einer zertifizierten Ausbildungsschule genügt.

15. § 20 Abs. 2 S. 2 AufenthG-E

- a. Die Vereinheitlichung der Aufenthaltszeit zur Arbeitsplatzsuche auf 18 Monate ist zu begrüßen, wird aber durch die in Nummer 5 genannte Frist von zwölf Monaten wieder durchbrochen. Auch Nummer 5 sollte dem angepasst werden, damit allgemein bei Aufenthaltstiteln nach § 20 eine Aufenthaltsdauer für 18 Monate möglich ist.
- b. Die bisherige Möglichkeit, eine Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche wiederholt zu erteilen, wenn nach erfolgloser Suche eines Arbeitsplatzes ein Auslandsaufenthalt vorliegt, der zeitlich dem Zeitraum der ersten Arbeitsplatzsuche entspricht, soll nach dem Entwurf gestrichen werden. Unklar ist, ob es statistisch belegt ist, dass bei einem zweiten Versuch nach der bisherigen Regelung die Arbeitsplatzsuche erfolgreich oder erfolglos

blieb. Dies sollte zunächst evaluiert werden, bevor die Regelung gestrichen wird.

16. § 20a Abs. 1 AufenthG-E

Neu in das Gesetz eingefügt wird die sog. Chancenkarte nach § 20a AufenthG-E. Die Regelung dient dem Zweck der Suche nach einer Erwerbstätigkeit oder einer Qualifikationsmaßnahme und kann an zwei Personengruppen erteilt werden, zum einen an Personen, die bereits Fachkräfte sind und zum anderen an Personen nach einem bestimmten Punktesystem.

Ausgeschlossen sollen allerdings Personen sein, die einen Aufenthaltstitel nach dem 5. und 6. Abschnitt des Aufenthaltsgesetzes haben. Dieser Ausschluss sollte aufgehoben werden. Es ist mit Art. 3 GG nicht vereinbar, diese Personen schlechter zu behandeln als Personen, die sich noch im Ausland befinden. Wem es gelingt, als Inhaber eines Aufenthaltstitel nach dem 5. oder 6. Abschnitt des Aufenthaltsgesetzes Fachkraft zu werden, sollte von dem Anwendungsbereich des § 20a AufenthG-E nicht ausgeschlossen werden. Gleiches gilt für Personen, die die erforderliche Punktzahl (§ 20a Abs. 1 S. 1 Nr. 3 AufenthG-E) erreichen.

Der Deutsche Anwaltverein empfiehlt darüber hinaus, auch geduldete Menschen, jedenfalls dann, wenn sie die Aussetzung der Abschiebung nicht selbst zu vertreten haben, in den Kreis der begünstigten Personen aufzunehmen. Wem es in Besitz einer Duldung gelingt, sich beruflich zu qualifizieren, sollte auch eine Chancenkarte erhalten können. Der Deutsche Anwaltverein schlägt daher vor, § 20a Abs. 2 S. 2 AufenthG-E wie folgt zu fassen:

„Einem Ausländer, der sich bereits im Bundesgebiet aufhält, kann eine Chancenkarte abweichend von § 5 Abs. 2 AufenthG und § 10 AufenthG erteilt werden, wenn er in Besitz einer Duldung nach § 60a, § 60c oder § 60d AufenthG ist.“

17. § 25c AufenthG

Bereits im Jahre 2015 hat der Bundesrat auf Antrag des Landes Rheinland-Pfalz vorgeschlagen, in einem neuen § 25c AufenthG eine Aufenthaltserlaubnis für geduldete Menschen in der Berufsausbildung zu schaffen (BR-Drs. 642/14). Dieser Vorschlag wurde auch im Deutschen Bundestag diskutiert (BT-Drs. 18/5423), jedoch letztlich nicht umgesetzt. Der Deutsche Anwaltverein hält eine solche Regelung weiterhin für geboten und nicht zuletzt auch für geeignet, dem Fachkräftemangel zu begegnen.

Die Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für geduldete Menschen in der Berufsausbildung würde Forderungen aus der Wirtschaft – insbesondere des Handwerks – umsetzen, zunächst die „inländischen Potenziale“ zur Deckung des Fachkräftebedarfs auszuschöpfen.

Der Regelungsbedarf folgt aus den Schwierigkeiten und Unsicherheiten bei der Anwendung der Ausbildungsduldung nach § 60c AufenthG, mit welcher der Gesetzgeber eigentlich Auszubildenden und Ausbildungsbetrieben Rechtssicherheit während und nach dem Ausbildungsverhältnis geben wollte. Dieses Ziel wurde wegen der unterschiedlichen Verwaltungspraxis und vieler offener Rechtsfragen nicht erreicht. Hierauf hatte der Deutsche Anwaltverein bereits in seiner Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes im Jahre [2018 \(Nr. 59/2018\)](#) hingewiesen. Letztlich handelt es sich bei der Ausbildungsduldung nach § 60c AufenthG nur um ein „Aufenthaltsrecht im Duldungsgewand“.

Die Vorschrift des § 60c AufenthG sollte daher aufgehoben und die Aufenthaltsgewährung bei Berufsausbildung wie folgt in einer neuen Vorschrift des § 25c AufenthG unter der Überschrift: „Aufenthaltserlaubnis bei Berufsausbildung“ geregelt werden :

„(1) Einem Ausländer, der vollziehbar ausreisepflichtig ist, dessen Ausreisefrist noch nicht abgelaufen ist oder der Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis nach

§ 104c ist, ist abweichend von § 5 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, wenn

- 1. er sich in einer qualifizierten Berufsausbildung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf oder in einer vergleichbaren schulischen Berufsausbildung oder einer nach bundes- oder landesrechtlichen Vorschriften geregelten, staatlich anerkannten Ausbildung einer Pflegehilfstätigkeit befindet und*
- 2. sich zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland bekennt.*

(2) Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach Abs. 1 ist zu versagen, wenn die Abschiebung des Ausländers aufgrund eigener vorsätzlich falscher Angaben oder aufgrund seiner Täuschung über seine Identität oder Staatsangehörigkeit zum Zeitpunkt der Antragstellung ausgesetzt ist, es sei denn, der Antragsteller berichtigt im Antrag seine Identität und Staatsangehörigkeit. Hat der Ausländer die erforderlichen und ihm zumutbaren Maßnahmen für die Identitätsklärung ergriffen, kann die Aufenthaltserlaubnis nach Abs. 1 trotz noch nicht erfolgter Identitätsklärung erteilt werden.

(3) § 25a Abs. 2 und 3 gilt entsprechend.

(4) Der Antrag auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach Abs. 1 kann frühestens sieben Monate vor Beginn der Berufsausbildung gestellt werden. Diese wird frühestens sechs Monate vor Beginn der Berufsausbildung erteilt. Sie wird erteilt, wenn zum Zeitpunkt der Antragstellung auf Erteilung der Aufenthaltserlaubnis die Eintragung des Ausbildungsvertrages in das Verzeichnis der Berufsausbildungsverhältnisse bei der zuständigen Stelle bereits beantragt wurde oder die Eintragung erfolgt ist oder, soweit eine solche Eintragung nicht erforderlich ist, der Ausbildungsvertrag mit einer Bildungseinrichtung geschlossen wurde oder die Zustimmung einer

*staatlichen oder staatlich anerkannten Bildungseinrichtung zu dem
Ausbildungsvertrag vorliegt. Die Aufenthaltserlaubnis wird für die im
Ausbildungsvertrag bestimmte Dauer der Berufsausbildung erteilt.*

*(5) Wird das Ausbildungsverhältnis vorzeitig beendet oder abgebrochen, wird
dem Ausländer eine Aufenthaltserlaubnis für sechs Monate zum Zweck
der Suche nach einem weiteren Ausbildungsplatz zur Aufnahme einer
Berufsausbildung nach Absatz 1 erteilt. Diese kann einmalig um 6 Monate
verlängert werden.*

*(6) Die Aufenthaltserlaubnis kann abweichend von § 10 Abs. 3 Satz 2 erteilt
werden.*

(7) § 25a bleibt unberührt.

*(8) Nach erfolgreichem Abschluss der Berufsausbildung kann auch eine
Aufenthaltserlaubnis nach § 18a wie auch nach § 20 Abs. 1 erteilt werden;
hierbei ist nicht erforderlich, dass der Ausländer vor der Erteilung einer
Aufenthaltserlaubnis nach § 20 Abs. 1 im Besitz eines Aufenthaltstitels
zum Zweck der Erwerbstätigkeit war.“*

18. § 60c AufenthG

§ 60c AufenthG bleibt unverändert, obwohl sich die Regelung insbesondere hinsichtlich der Erleichterung des Zugangs zur Pflegeassistentenausbildung in der Praxis nicht bewährt hat. Die Regelung setzt voraus, dass sich an die Ausbildung eine qualifizierte Ausbildung anschließt. Dies überfordert jedoch viele Ausbildungswillige.. Damit bleibt für viele geduldete Menschen der Weg in die einjährige Assistentenausbildung versperrt und ein beachtliches Reservoir ausbildungswilliger und ausbildungsfähiger Menschen unausgeschöpft. In § 60c Abs. 1 Nr. 1 lit. a AufenthG ist deshalb eine spezielle Regelung für das Gesundheitswesen erforderlich.

Der Deutsche Anwaltverein schlägt deshalb für den Fall, dass § 2 Abs. 12a AufenthG nicht geändert und § 25c AufenthG-E nicht eingefügt wird, vor:

„In § 60c Abs. 1 Nr. 1 Buchst. a werden hinter dem Wort „Ausbildungsberuf die Worte „oder eine Assistenz- oder Helferausbildung i. S. d. § 20 Abs. 1 Nr. 5“ eingefügt. Buchstabe b wird gestrichen.“

19. § 6 BeschV-E

Es ist zu begrüßen, dass eine Beschäftigungserlaubnis bei Personen mit ausgeprägter berufspraktischer Erfahrung nun nicht nur in Berufen der Informations- und Kommunikationstechnologie erteilt werden kann.

Zu hoch sind allerdings die Anforderungen des § 6 Abs. 1 Nr. 1 BeschV, wonach für die Erteilung der Beschäftigungserlaubnis eine im Herkunftsstaat staatlich anerkannte Berufsausbildung oder ein Hochschulabschluss vorliegen muss.

Häufig erwerben Ausländer während des Aufenthalts im Bundesgebiet ausgeprägte berufspraktische Erfahrungen, ohne eine solche Ausbildung vorweisen zu können.

Es wird empfohlen, eine Öffnungsklausel in die BeschV aufzunehmen, dass Ausnahmen der Voraussetzungen des S. 1 im Einzelfall zugelassen werden können.

20. § 22a BeschV-E

Wenn der Vorschlag des Bundesrates, die einjährige Assistenzausbildung als qualifizierte Ausbildung gelten zu lassen, nicht übernommen wird, ist der Weg über die Beschäftigungsverordnung als „zweitbeste“ Lösung grundsätzlich begrüßenswert.

Allerdings führt das Erfordernis einer Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zu einem erheblichen bürokratischen Aufwand für die derzeit schon jenseits der Grenze der Belastbarkeit operierenden ABH. Zum Bürokratieabbau müssten mindestens auf dem Verwaltungsweg Kriterien einer Globalzustimmung der Bundesagentur für Arbeit festgelegt werden. Diese Möglichkeit wird jetzt durch § 39 Abs. 2a AufenthG-E eröffnet (Art. 2 Nr. 16 lit. b, S. 27, Begr. S. 89 f). In Betracht käme hier etwa die Festlegung einer Einkommensuntergrenze, eine Tarifgebundenheit o.ä. Auch müssen flankierende Maßnahmen in §§ 16a und 60c AufenthG erfolgen, um den Zugang zur Assistenzausbildung zu erleichtern bzw. die Assistenz Tätigkeit ausländerrechtlich attraktiver zu gestalten.

Der Deutsche Anwaltverein schlägt deshalb für den Fall, dass § 2 Abs. 12a AufenthG nicht geändert wird, vor:

„In § 22a BeschV-E werden die Worte „Die Zustimmung kann Ausländerinnen und Ausländern für eine inländische Beschäftigung als Pflegehilfskraft im Gesundheits- und Pflegebereich erteilt werden“ ersetzt durch die Worte „Keiner Zustimmung bedarf die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für eine inländische Beschäftigung als Pflegehilfskraft im Gesundheits- und Pflegebereich.“

21. § 26 Abs. 2 BeschV-E

Der Deutsche Anwaltverein begrüßt die Entfristung der sog. Westbalkanregelung und der Erhöhung auf 50.000 Personen jährlich, denen die Beschäftigungserlaubnis nach § 26 Abs. 2 BeschV erteilt werden darf. Der Deutsche Anwaltverein erinnert aber daran, dass das Personal in den Auslandsvertretungen erheblich aufgestockt werden muss, um nicht noch längere Wartezeiten auf Visumtermine in den Fällen des Familiennachzugs zu verursachen.

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
20(4)207

Zentralverband Deutsches Baugewerbe, Postfach 080352, 10003 Berlin



**ZENTRALVERBAND
DEUTSCHES
BAUGEWERBE** **ZDB**

Stellungnahme

des Zentralverbandes des Deutschen Baugewerbes e. V.

**zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der
Fachkräfteeinwanderung
BT-Drucksache 20/6500**

Berlin, den 26. April 2023

Zentralverband des
Deutschen Baugewerbes

Kronenstraße 55 – 58
10117 Berlin-Mitte

Telefon 030 20314-0
Telefax 030 20314-419

www.zdb.de
Email: bau@zdb.de

I. Branchensituation:

Der Zentralverband des Deutschen Baugewerbes (ZDB) ist der Dachverband der mittelständischen Unternehmen des Bauhauptgewerbes. In der Branche sind mehr als 83.000 Unternehmen mit insgesamt etwa 920.000 Menschen beschäftigt. Etwa drei Viertel der Gesamtbeschäftigten des Bauhauptgewerbes sind im Handwerk beschäftigt. Die Branche spielt für Deutschland eine wichtige Rolle, da sie den wesentlichen Kern der Infrastruktur und der Wohnraumangebote errichtet sowie den Wohnraum schafft.

Trotz des hohen tariflichen Vergütungsniveaus kann die Branche ihren Bedarf an Fach- und anderen Arbeitskräften nicht allein aus dem inländischen Arbeitskräfteangebot befriedigen. Wie sich aus der Evaluation der Westbalkan-Regelungen durch die Bundesregierung im Jahr 2020 ergab, werden in Deutschland etwa 44 % der Menschen, die ein Visum auf der Grundlage der sogenannten Westbalkan-Regelung erhalten haben, im Baugewerbe beschäftigt – mehrheitlich als Facharbeiter (Anteil von 55 %), etwas weniger als Bauhelfer (Anteil von 43 %). Das bedeutet eine allerdings nur temporäre Zuwanderung von derzeit etwa 11.000 Arbeitskräften jährlich. Die Westbalkan-Regelung läuft jedoch Ende 2023 aus. Weitere 80.000 bis 100.000 Arbeitnehmer aus anderen EU-Mitgliedsstaaten wurden pro Jahr in das Bauhauptgewerbe nach Deutschland entsandt. Darüber hinaus benötigt die Branche in den nächsten Jahren schätzungsweise mindestens 80.000 zusätzliche Arbeitskräfte. Viele Bauberufe zählen zu den Engpassberufen. Im Baugewerbe lag die durchschnittliche Vakanzzeit - das ist die Zeit, die es für eine erfolgreiche Neubesetzung einer Stelle braucht - in 2022 bei 241 Tagen. Auf eine gemeldete offene Stelle kamen zwei Arbeitslose.

Die demographische Entwicklung und der Wettbewerb um Arbeitskräfte mit anderen Branchen wird die Knappheit an Fachkräften aber auch an Arbeitskräften unterhalb des Facharbeiterniveaus (Bauhelfer) im Baugewerbe in den nächsten Jahren noch deutlich verschärfen. Vor dem Hintergrund, dass viele baugewerbliche Tätigkeiten nach wie vor körperlich beanspruchend sind und eine hohe körperliche Leistungsfähigkeit voraussetzen – technologischer Fortschritt und die Digitalisierung schaffen hier nur sehr langsam eine Entlastung – kann die stärkere Einbeziehung von Frauen und älteren Arbeitssuchenden nur in einem sehr geringen Umfang den Fach- und Arbeitskräftemangel der Branche beheben. Daher ist die Branche auf eine dauerhafte Rekrutierung von Arbeitskräften - nicht nur Fachkräften mit einer formellen Qualifikation - auch aus den Staaten außerhalb der EU angewiesen. Die Branche sollte dabei zukünftig nicht auf Arbeitskräfte verwiesen werden, die wie bei der Westbalkan-Regelung nur temporär zur Erledigung konkreter Aufträge einreisen.

Ein praktikables Fachkräfteeinwanderungsgesetz ist für das Baugewerbe vor allen Dingen wichtig, da die sogenannte Westbalkan-Regelung Ende 2023 ausläuft. Gerade einfache, von heimischen Arbeitnehmern nicht mehr ausgeübte Tätigkeiten („Eisenbiegen“) werden von angelernten, aber sehr erfahrenen Arbeitnehmern aus den Westbalkan-Ländern ausgeführt. Auf derartige zu einem großen Teil nicht formal qualifizierte berufserfahrene Arbeitnehmer ist das Baugewerbe dringend angewiesen. Sofern daher nicht durch eine Ergänzung des Fachkräfteeinwanderungs-

gesetzes bzw. der Beschäftigungsverordnung auch informell qualifizierten Arbeitnehmern ein dauerhafter Aufenthaltstitel zur Arbeitsaufnahme in Deutschland eingeräumt wird, wäre das Baugewerbe auf eine Verlängerung der bisherigen Westbalkan-Regelung über das Jahr 2023 hinaus oder eine Ausweitung der Beschäftigungsverordnung für das Baugewerbe angewiesen. Die Unternehmen brauchen hier bald Rechts- und Planungssicherheit, ob die Westbalkan-Regelung verlängert wird oder der Zugang dieser Arbeitnehmer auch ausschließlich über das Fachkräfteeinwanderungsgesetz geregelt werden soll.

Der ZDB begrüßt vom Grundsatz her den vorgelegten Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung, ebenso den vom Bundeskabinett bereits beschlossenen Entwurf der Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung, der nach Verabschiedung des Gesetzes dann noch der separaten Zustimmung des Bundesrates bedarf.

Wir müssen jedoch feststellen, dass der vorgelegte Entwurf selber nur ein vollkommen unzureichendes Lösungspotential aufzeigt. Es ist zutreffend, dass die Situation eine Ausschöpfung vieler noch vorhandener Potentiale erfordert. Höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen, längere tatsächliche Lebensarbeitszeit bzw. Vermeidung von Frühverrentungen und weitere Qualifizierung bereits in Deutschland ansässiger Arbeitnehmer, Hebung von Rationalisierungspotentialen durch Automatisierung und Digitalisierung. Aber selbst konservative gehen davon aus, dass es neben diesen Maßnahmen einer gezielten Zuwanderung in den Arbeitsmarkt – im Gegensatz zur untergesteuerten Zuwanderung durch Asylanträge, Kriegsflüchtlinge - von etwa 400.000 Arbeitnehmern jährlich bedarf. Andere Schätzungen beispielsweise von KfW-Research gehen je nach Zielsetzung sogar von 700.000 bis 1,3 Mio. aus. Der vorliegende Gesetzesentwurf führt unter „A. Problem und Ziel“ aus, dass er zusammen mit der angedachten Verordnung auf eine jährliche Steigerung der Zuwanderung von 65.000 Personen ausgeht. Dabei geht der Gesetzesentwurf bereits davon aus, dass durch die Öffnung der Westbalkanregelung alleine 25.000 zusätzliche Arbeitsvisa ausgestellt werden, so dass er rein rechnerisch mit einem zusätzlichen Zuzug aus allen anderen Drittstaaten der Erde von nur 40.000 Erwerbsmigranten ausgeht.

Das wirft bereits folgende Fragen auf:

- Wie hoch ist derzeit die aktuelle jährliche Zuwanderung (positiver Saldo) in den Arbeitsmarkt?
- Handelt es sich bei den im Gesetzesentwurf unter „A. Problem und Ziel“ 65.000 als „Personen“ bezeichneten Menschen und Personen um Personen im erwerbsfähigen Alter oder sind hier minderjährige Familienangehörige miteingeschlossen?
- Wie soll angesichts des nun erwarteten geringen Zuwachses (65.000) die Lücke zwischen der notwendigen Zuwanderung (mindestens 400.000) und der durch die Verwirklichung des Gesetzesentwurfes erwarteten zusätzlichen Zuwanderung (65.000) zuzüglich der ohne die Gesetzesänderung bereits erfolgenden Zuwanderung in den Arbeitsmarkt geschlossen werden?
- Sind für die Schließung dieser Lücke auch entsprechende administrative Kapazitäten und deren Finanzierung sichergestellt?

Die nachfolgende Stellungnahme konzentriert sich ausschließlich auf den Änderungsbedarf in einigen wesentlichen Punkten der geplanten Neuregelungen wie auch bei den bestehenden und durch die Entwürfe nicht tangierten Regelungen.

II. Zum Regierungsentwurf im Einzelnen:

a) Geplante Änderung des Aufenthaltsgesetzes

Zu Artikel 2 Nr. 8 Buchstabe d: § 16d Absatz 3a Satz 1:

Die Regelung geht davon aus, dass ein Ausländer zwar noch nicht über die formale Berufsqualifikation verfügt, gleichwohl aber bereits während des Anerkennungsverfahrens qualifiziert beschäftigt wird. Eine solche zwingende qualitative Vorgabe würde jedoch nur Sinn machen, wenn das Berufsanerkennungsverfahren abgeschlossen wurde. Deshalb sollte davon an dieser Stelle noch Abstand genommen werden.

Zu Artikel 2 Nr. 8 Buchstabe d: § 16d Absatz 3a Satz 1 Nr. 1:

Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass der Ausländer „über eine ausländische Berufsqualifikation verfügen muss, die von dem Staat, in dem sie erworben wurde, staatlich anerkannt ist und deren Erlangung eine Ausbildungsdauer von mindestens zwei Jahren vorausgesetzt hat.“. Dies führt zu einer deutlichen Einschränkung der Anwendbarkeit der im Kern grundsätzlich begrüßenswerten Neuregelung. So gibt es derzeit keinerlei verlässliche Angaben darüber, welche Ausbildungsberufe für welche Branchen in welchen Ländern diese Voraussetzungen erfüllen. Eine vorsichtige Anfrage des ZDB bei der Bundesagentur für Arbeit hat hierzu keine Ergebnisse geliefert. Ein Blick in die Angaben des sogenannten BQ-Portals zeigt jedenfalls, dass nur Angaben zu wenigen Ländern vorhanden sind, die entsprechende Bauberufe anbieten. Das heißt, die Erfolgchancen dieser Neuregelung sind extrem spekulativ.

Auch bleibt offen, welche Behörde letztendlich eine verlässliche Auskunft darüber erteilen kann, ob eine ausländische Berufsausbildung tatsächlich die oben genannten Kriterien erfüllt. Zumindest hierzu bedarf es einer Klarstellung. Es dürfte auch schwierig werden, entsprechende verlässliche Auskünfte kurzfristig von ausländischen Stellen zu bekommen. Auch die Angaben im BQ-Portal sind weder vollständig, noch werden diese auf dem aktuellen Stand gehalten. Damit ist zu befürchten, dass eine Klärung dieser Voraussetzungen zeitraubend ist, das Verfahren damit sehr belastet wird und sich potentielle Zuwanderer anderen Ländern zuwenden werden, deren Zuwanderungsverfahren einfacher und kürzer sind.

Wir weisen in diesem Zusammenhang auch darauf hin, dass diese Vorgaben auch hinter der betrieblichen Praxis, auch berufserfahrene Arbeitnehmer als Fachkräfte einzusetzen, zurückbleibt. Wir schlagen daher vor, alternativ zu den zitierten Voraussetzungen der Nr. 1 a) durch eine weitere Nr. 1 .c) auch berufserfahrenen Arbeitskräften ohne formale Qualifikation nach einer Berufserfahrung von mindestens fünf Jahren die Chance zu eröffnen, im Rahmen der Anerkennungspartnerschaft eine Qualifikation anerkennen zu lassen. Wir verweisen diesbezüglich auch auf die Stellungnahme des Bundesrates zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz BR-Drucksache

7/19, dort Nr. 25, in der ausdrücklich anstelle formaler Nachweise eine stärkere Berücksichtigung von informell erworbenen Kompetenzen gefordert wird. Das würde auch der Kernaussage der Neufassung von § 18 Absatz 1 Satz 2 und 3 AufenthG-E - siehe hierzu Artikel 2 Nr. 11 Buchstabe a) des Gesetzesentwurfes - entsprechen, wonach eine nachhaltige Integration auch von „Arbeitskräften mit ausgeprägter Berufserfahrung“ gewünscht ist.

Zu Artikel 2 Nr. 6 Buchstabe 8: § 16d Absatz 3a Nr. 4:

Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass die Arbeitgeber „mit der beruflichen Ausbildung oder beruflichen Nachqualifizierung ausreichende und zeitaktuelle nachweisbare Erfahrungen haben, beispielsweise, wenn sie in den letzten drei Jahren in der Lehrlingsrolle ihrer Kammer erfasst waren“. Es ist jedoch nicht nachvollziehbar, wieso hierdurch die Vorgabe einer zeitnahen Erfahrung strengere Kriterien vorgesehen sind als für Arbeitgeber, die beispielsweise erstmalig eine Ausbildung von EU-Bürgern oder bereits in Deutschland ansässige Auszubildende durchführen, zumal auch der Drittstaatsangehörige, um dessen Ausbildung bzw. Nachqualifizierung es geht, nach den Kriterien dieser Regelung bereits Ausbildungserfahrung hat. Die Regelungen der §§ 29; 30 BBIH und der AEVO sind hierzu ausreichend.

Zu Artikel 2 Nr. 8 Buchstabe g: § 16d Absatz 6:

Hier gilt das zu Artikel 2 Nr. 8 Buchstabe d: § 16d Absatz 3a Satz 1 Nr. 1 Gesagte entsprechend. § 16d Absatz 6 Satz 1 geht von einer im Ausland erworbenen Berufsqualifikation aus. Hier wird zwar nicht ausdrücklich von einer staatlich anerkannten Berufsqualifikation gesprochen. Aber auch hier sollte die Möglichkeit eingeräumt werden, dass langjährig Berufserfahrene von dieser Regelung Gebrauch machen können. Das würde auch der Kernaussage der Neufassung von § 18 Absatz 1 Satz 2 und 3 AufenthG-E entsprechen, wonach eine nachhaltige Integration auch von „Arbeitskräften mit ausgeprägter Berufserfahrung“ gewünscht ist.

Zu Artikel 2 Nr. 20: § 75 Nr. 1: Zentrale Erstansprechstelle

Die Neuregelungen sollten sich noch stärker darauf konzentrieren, Verwaltungsstrukturen und Verwaltungsabläufe zu schaffen, die mittelständische Unternehmen, die schwerpunktmäßig die Beschäftigung in Deutschland generieren, unterstützen. Geschehen könnte dies über ein stärkeres Prinzip des „one-stop-shopping“, in dem eine zentrale Behörde die erforderlichen Abstimmungen mit anderen Behörden wie Visaverfahren, Anerkennungsverfahren, Kontakt zum Ausländeramt, etc. übernimmt, als zentrale digitale Datenbank für alle erforderlichen Unterlagen fungiert, und so einen „Fall“ vom Anfang bis zum Ende betreut und zentraler Ansprechpartner des Betriebes wie auch des Zuwanderers ist. Das betrifft insbesondere die wichtigen Entscheidungen bspw. über das Vorliegen der Voraussetzungen des § 16d Absatz 3a Satz 1 Nr. 1 Aufenthaltsg-E oder dem Prüfen der Voraussetzungen der Chancenkarte gemäß § 20a Aufenthaltsg-E.

Zu Artikel 3 Nr. 5: § 20a „Chancenkarte“:

Auch diese Regelung ist von ihrem Aufbau her nur zugänglich für entweder im In- oder Ausland bereits formell qualifizierte Arbeitnehmer, da sie entweder darauf abstellt, dass jemand bereits Fachkraft ist oder er „über eine ausländische Berufsqualifikation verfügen muss, die von dem Staat, in dem sie erworben wurde, staatlich anerkannt ist und deren Erlangung eine Ausbildungsdauer von mindestens zwei Jahren vorausgesetzt hat.“ Dies führt zu einer deutlichen Einschränkung der Anwendbarkeit der im Kern grundsätzlich begrüßenswerten Neuregelung. So gibt es derzeit keinerlei verlässliche Angaben darüber, welche Ausbildungsberufe für welche Branchen in welchen Ländern diese Voraussetzungen erfüllen. Eine vorsichtige Anfrage des ZDB bei der Bundesagentur für Arbeit hat hierzu keine Ergebnisse geliefert. Ein Blick in die Angaben des sogenannten BQ-Portals zeigt jedenfalls, dass nur Angaben zu wenigen Ländern vorhanden sind, die entsprechende Bauberufe anbieten. Das heißt, die Erfolgchancen dieser Neuregelung sind extrem spekulativ.

Auch hier gilt: Wir weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass diese Vorgaben auch hinter der betrieblichen Praxis, auch berufserfahrene Arbeitnehmer als Fachkräfte einzusetzen, zurückbleibt. Wir schlagen daher vor, alternativ zu den zitierten Voraussetzungen des § 20a Absatz 4 Nr. 1. a) und b) durch eine weitere Nr. 1. c) auch berufserfahrenen Arbeitskräften nach einer Berufserfahrung von mindestens fünf Jahren die Chance zu eröffnen, im Rahmen der Anerkennungspartnerschaft eine Qualifikation anerkennen zu lassen. Wir verweisen diesbezüglich auch auf die Stellungnahme des Bundesrates zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz BR-Drucksache 7/19, dort Nr. 25, in der ausdrücklich anstelle formaler Nachweise eine starke Berücksichtigung von informell erworbenen Kompetenzen gefordert wird. Das würde auch der Kernaussage der Neufassung von § 18 Absatz 1 Satz 2 und 3 AufenthG-E – siehe hierzu Artikel 2 Nr. 11 Buchstabe a) des Gesetzesentwurfes – entsprechen, wonach eine nachhaltige Integration auch von „Arbeitskräften mit ausgeprägter Berufserfahrung“ gewünscht ist.

Dabei wäre eine Integration des berufsbezogenen Merkmals „Berufserfahrung“ durchaus möglich, indem diese – ausgehend von einem Zeitraum von mindestens fünf Jahren – beispielsweise kombiniert werden könnte mit einer formalen Berufsausbildung unterhalb des in § 20a Absatz 2 Satz 3 Nr. 1 AufenthG-E definierten Niveaus (bspw. „einjährige Berufsausbildung“) oder den bereits vorhandenen Möglichkeiten der Validierung informell erworbener Kenntnisse durch das Validierungsverfahren „Valikom“.

b) Weitere erforderliche Änderungen der bisherigen Regelungen des Aufenthaltsgesetzes

Zu § 4a Abs. 5 Satz 3 Nr. 3:

Die aktuelle Regelung sieht vor, dass der Arbeitgeber der zuständigen Ausländerbehörde innerhalb von zwei Wochen mitteilen muss, wenn die Beschäftigung, auf deren Basis ein Aufenthaltstitel erteilt wurde, vorzeitig beendet wird. Diese Mitteilungspflicht sollte ersetzt werden durch die Vorgabe eines Datenaustausches zwischen Sozialversicherung und Ausländerbehörde. In diesem Fall würde die Ausländerbehörde

von der Sozialversicherung informiert, wenn eine Abmeldung des Arbeitnehmers erfolgt. Eine gesonderte Mitteilungspflicht durch den Arbeitgeber kann dann entfallen.

Zu § 17 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3.:

Die Kriterien „Abschluss einer deutschen Auslandsschule“ bzw. deutsche Hochschulzugangsberechtigung sind in Hinblick auf Ausbildungsplatzsuchende vollkommen überzogen und realitätsfremd. Die Absolventen deutscher Auslandsschulen gehören in der Regel zu den Bildungseliten ihres Landes. Es ist unrealistisch davon auszugehen, dass diese sich in Deutschland um eine Berufsausbildung in einem handwerklichen Beruf bemühen werden. Das Kriterium führt daher im Ergebnis dazu, dass der deutsche Ausbildungsmarkt für interessierte Ausbildungsplatzbewerber aus dem Nicht-EU-Ausland verschlossen bleiben würde. Auch der Inhaber einer deutschen Hochschulzugangsberechtigung würde wohl eher die Möglichkeit der Aufnahme eines Studiums in Deutschland nutzen (bspw. Bauingenieur), anstatt sich für eine Berufsausbildung (Maurer, Betonbauer, Zimmerer) zu entscheiden. Faktisch läuft damit § 17 in Hinblick auf die gewollte Rekrutierung ausländischer Fachkräfte über die Möglichkeit einer Berufsausbildung ins Leere.

Zu § 17 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4.:

Es ist nicht nachvollziehbar, warum ein Ausländer, der einen Ausbildungsplatz sucht, nach dieser Regelung über gute deutsche Sprachkenntnisse verfügen muss, während Ausländer, die einen Studienplatz suchen, über die „sprachlichen Voraussetzungen zur Aufnahme eines Studiums“ gemäß § 17 Abs. 2 Nr. 1 verfügen müssen. Die gewählte Formulierung erweckt den Eindruck, dass das vom potentiellen Auszubildenden geforderte Sprachniveau höher sein muss als das des potentiellen Studenten, was angesichts der zu vermittelnden Kenntnisse nicht logisch ist. Aus Sicht des ZDB reichen hier Sprachkenntnisse auf dem Niveau B1 (ausreichende Sprachkenntnisse) aus, zumal gerade jüngere Menschen, die über die Regelung angesprochen werden, sehr schnell in der Lage sein werden, auch ein höheres Sprachniveau zu erreichen.

III. Weitere Anmerkungen

Ausschöpfung des inländischen Arbeitskräftepotentials

Unser Anspruch an den Gesetzgeber ist aber gleichermaßen, dass er dem Baugewerbe nicht den Zugriff auf noch in Deutschland vorhandenes Arbeitskräftepotential verschließt. Dies ist allerdings derzeit der Fall durch das noch bestehende Verbot der Arbeitnehmerüberlassung in Betriebe des Bauhauptgewerbes gem. § 1 b Satz 1 Arbeitnehmerüberlassungsgesetz. Zwar hatte das Verbot der Arbeitnehmerüberlassung im Baugewerbe in der Vergangenheit seine Berechtigung, ging es doch damals um Verhinderung sittenwidriger Vergütungspraktiken, um den Schutz vor unlauterem Wettbewerb und einem Unterlaufen der Beitragspflicht zu den Sozialkassen des Baugewerbes. Die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland, der Grundsatz des Equal Pay zugunsten der Zeitarbeiter wie auch die durch § 8 Abs. 3 Arbeitnehmer-Entsendegesetz eingeführte Pflicht des Verleihers bei einer Arbeitnehmerüberlassung auch die entsprechenden Beiträge an die zuständigen Sozialkassen zu entrichten, haben nach und nach, Stück für Stück zu einer Beseitigung

der Missstände geführt. Zudem gilt das Verbot der Zeitarbeit aus weder praktisch noch rechtlich nachvollziehbaren Gründen nur für die Betriebe im Sinne der Baubetriebsverordnung, also das Bauhauptgewerbe (bspw. Hoch- und Tiefbau), nicht aber das Baunebengewerbe (bspw. Maler-, Elektrohandwerk). Folgerichtig weist eine Ausarbeitung des wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages darauf hin, dass die herrschende Meinung in der Rechtswissenschaft die Vereinbarkeit des Zeitarbeitsverbots mit höherrangigem Recht verneint. Schon vor diesem Hintergrund sollte der Gesetzgeber das bestehende Verbot der Zeitarbeit im Bauhauptgewerbe aufheben.

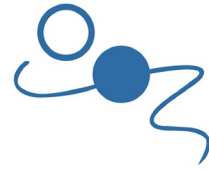
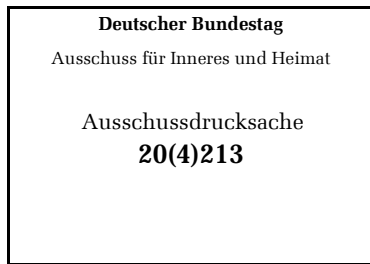
Die BA-Statistiken zeigen für Helfertätigkeiten im Baugewerbe eine sehr große Zahl unbesetzter Stellen. Bei diesen Tätigkeiten sind in der Regel noch keine tiefgehenden Fachkenntnisse erforderlich, sondern es reicht eine kurze Einarbeitung oder Einweisung oder Anlernzeit für die Ausübung der Tätigkeit aus. Wir gehen davon aus, dass die Zeitarbeitsbranche in der Lage ist, den Bedarf nach Arbeitnehmern für Bauhelfertätigkeiten zu erfüllen. Dies betrifft insbesondere auch den Bedarf nach kurzfristiger vorübergehender Aufstockung der Belegschaft beispielsweise bei Baustellen mit besonderen Anforderungen seitens der Auftraggeber (Tag-, Nacht und Wochenendarbeit bspw. bei Autobahn oder Bahnbaustellen) oder zur Korrektur eines witterungsbedingt eingetretenen Bauverzuges. Der Einsatz der klassischen Personalinstrumente Stellenausschreibung, Bewerbungsverfahren, Vermittlung durch die Arbeitsagenturen erfordert hierfür in der Regel einen zu großen zeitlichen Vorlauf und ist in der Regel anders als die Zeitarbeit nicht auf eine in diesen Situationen notwendige kurzfristige, sondern auf eine längerfristige dauerhafte Beschäftigung ausgerichtet.

Gerade vor dem Hintergrund des Arbeits- und Fachkräftebedarfs im Baugewerbe wäre es auch nicht mehr zu vermitteln, dass wir für Bauhelfertätigkeiten auf Arbeitskräfte aus Drittstaaten zurückgreifen müssten, obwohl diese Aufgaben auch durch hiesige Arbeitskräfte ausgeübt werden können. Angesichts der großen Zahl an offenen Stellen im Baugewerbe gehen wir dabei auch davon aus, dass der sog. „Kleebeffekt“ auch dafür sorgen wird, dass es in einem erheblichen Umfang zu einer Umwandlung in dauerhafte Beschäftigungsverhältnisse kommen wird.

Wir weisen ausdrücklich darauf hin, dass die Diskussion über die Abschaffung des Verbots der Arbeitnehmerüberlassung im Baugewerbe gemäß § 1b AÜG zu trennen ist von der branchenübergreifend relevanten Fragestellung, ob eine Reform der Regelungen der Erwerbsmigration eine Zuwanderung auch in Zeitarbeitsunternehmen hinein ermöglichen soll.

Berlin, den 26. April 2023

Zentralverband Deutsches Baugewerbe
gez. Jöris



Stellungnahme des Fachnetzwerks Sozialpsychologie zu Flucht und Integration

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung (Drs. 20/6500)

Als Fachnetzwerk Sozialpsychologie zu Flucht und Integration begrüßen wir die Bestrebungen, dass Menschen, die nach Deutschland migrieren, schneller die Möglichkeit erhalten, auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. Das Fachnetzwerk ist ein Zusammenschluss deutscher Sozialpsychologinnen und -psychologen und verfolgt das Ziel, den Austausch zwischen sozialpsychologischer Forschung und Praxis im Kontext Flucht und Integration zu fördern (www.fachnetzflucht.de).

Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz verspricht deutliche Verbesserungen für Menschen, die nach Deutschland einwandern, um hier zu arbeiten. Wir möchten darauf aufmerksam machen, dass darüber hinaus die Rolle geflüchteter Menschen stärker bedacht und konkreter adressiert werden muss. Auch unter Geflüchteten sind Personen, die wichtige Kompetenzen für den deutschen Arbeitsmarkt mitbringen oder diese erlangen können.

Die Prozesse eines Asylverfahrens sind typischerweise sehr lang andauernd und halten Geflüchtete, die in Deutschland einen Antrag auf Asyl stellen (wollen), gewöhnlich für lange Zeit vom Arbeitsmarkt fern, obwohl über die Hälfte zumindest mittelfristig in Deutschland leben werden (siehe Gesamtschutzquote, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge). Basierend auf den unten genannten wissenschaftlichen Befunden schlagen wir vor, dass Geflüchtete so früh wie möglich die Möglichkeit erhalten sollten, einer bezahlten Tätigkeit nachzugehen, eine Ausbildung aufzunehmen bzw. ein Studium zu beginnen oder fortzuführen.

Längere Beschäftigungsverbote verlangsamen die wirtschaftliche Integration von Geflüchteten erheblich und reduzieren ihre Motivation zur Integration, wie Daten des Mikrozensus zeigen (Marbach et al., 2018). Dieses Beschäftigungsverbot kostet den deutschen Staat etwa 40 Millionen Euro pro Jahr (ebd.). Diese wirtschaftliche Belastung wiederum kann von Mitgliedern der Aufnahmegesellschaft als bedrohlich wahrgenommen werden (Landmann et al., 2019).

Die Beteiligung am Arbeitsmarkt nimmt eine zentrale Rolle bei der Integration Geflüchteter gerade aus psychologischer Perspektive ein (Echterhoff et al., 2020). Wie die psychologische Erwerbsarbeitsforschung hinreichend darlegt, ist finanziell entlohnte Arbeit für den Großteil der Menschen nach wie vor eine überaus wichtige Quelle des psychischen und physischen Wohlbefindens. Sie bestimmt maßgeblich Einkommenschancen, Lebensstandard und sozialen Status, Selbstwert und Identität (Niesta Kayser, 2020). Erwerbsarbeit gilt als Schlüssel zur Etablierung persönlicher Beziehungen, zur Integration in die Gesellschaft sowie zur Behauptung von Würde und Selbstachtung (vgl. Han, 2016; Liessmann, 2000; Thomas, 2010). Vor allem längere Arbeitslosigkeit schadet dem Selbstwertgefühl und der allgemeinen Lebenszufriedenheit (Reitz et al., 2022) und setzt damit Geflüchtete weiteren Belastungen aus, während sie zusätzlich vor der langfristigen Aufgabe stehen, Flucht und Ankommen bewältigen zu müssen. Zudem geht Arbeitslosigkeit mit zusätzlicher Stigmatisierung und Deprivationserfahrung einher, die letztendlich das Vertrauen der Betroffenen in die Demokratie und ihre Institutionen verringert (Giustozzi & Gangl, 2021).

Lange Asylverfahren bedeuten eine Verzögerung für die Arbeitsmarktintegration Geflüchteter und gleichzeitig deren Erwerb von Kenntnissen der deutschen Sprache (Brenzel & Kosyakova, 2019). Neben Kenntnissen der deutschen Sprache und neu erworbenen Bildungsabschlüssen hat sich gezeigt, dass die Anerkennung bereits im Heimatland erworbener beruflicher Qualifikationen einen wichtigen Erfolgsfaktor bei der Arbeitsmarktintegration Geflüchteter in Deutschland darstellt (Bähr et al., 2019; Khan-Gökkaya & Mösko, 2021). Für die schnelle Anerkennung von Qualifikationen spricht auch, dass sogenanntes „underemployment“ gerade bei hochqualifizierten geflüchteten Fachkräften nach zwei bis drei Jahren die Zufriedenheit mit der Arbeit verringert (Bridekirk & Hynie, 2021) und somit auch ihre Integration beeinflusst.

Das bedeutet letztendlich, je schneller die Möglichkeit für qualifikationsgeleitete Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten besteht, desto besser ist die Situation nicht nur für geflüchtete Personen selbst, sondern auch für das deutsche Wirtschaftssystem und unser gesamtgesellschaftliches Zusammenleben. Zu dieser Integration kann die Politik maßgeblich beitragen und diese Hürden bei der Integration auch für Geflüchtete mit vergleichsweise einfachen Mitteln abbauen.

Dr. Helen Landmann, Dr. Jens Hellmann, Dr. Stefanie Hechler, Dr. Daniela Niesta-Kayser
für das Fachnetzwerk Sozialpsychologie zu Flucht und Integration (www.fachnetzflucht.de)

Literatur

- Bähr, S., Beste, J., & Wenzig, C. (2019). *Arbeitsmarktintegration von geflüchteten Syrern und Irakern im SGB II: Gute Sprachkenntnisse sind der wichtigste Erfolgsfaktor*. IAB-Kurzbericht 201905, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg. Verfügbar unter <https://doku.iab.de/kurzber/2019/kb0519.pdf>
- Brenzel, H., & Kosyakova, Y. (2019). *Geflüchtete auf dem deutschen Arbeitsmarkt: Längere Asylverfahren verzögern Integration und Spracherwerb*. IAB-Kurzbericht 201906, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg. Verfügbar unter <https://doku.iab.de/kurzber/2019/kb0619.pdf>
- Bridekirk, J., & Hynie, M. (2021). The impact of education and employment quality on self-rated mental health among Syrian refugees in Canada. *Journal of Immigrant and Minority Health*, 23(2), 290–297. <https://doi.org/10.1007/s10903-020-01108-0>
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2023). *Aktuelle Zahlen*. Abrufbar unter <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/AsylinZahlen/aktuelle-zahlen-maerz-2023.pdf>
- Echterhoff, G., Hellmann, J. H., Back, M. D., Kärtner, J., Morina, N., & Hertel, G. (2020). Psychological antecedents of refugee integration (PARI). *Perspectives on Psychological Science*, 15(4), 856–879. <https://doi.org/10.1177/1745691619898838>
- Giustozzi, C., & Gangl, M. (2021). Unemployment and political trust across 24 Western democracies: Evidence on a welfare state paradox. *Acta Sociologica*, 64(3), 255–273. <https://doi.org/10.1177/00016993211008501>
- Han, P. (2016). *Soziologie der Migration: Erklärungsmodelle, Fakten, politische Konsequenzen, Perspektiven* (4. Auflage). Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft mbH.
- Khan-Gökkaya, S., & Mösko, M. (2021). Labour Market Integration of Refugee Health Professionals in Germany: Challenges and Strategies. *International Migration*, 59(4), 105-126. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/imig.12752>
- Landmann, H., Gaschler, R., & Rohmann, A. (2019). What is threatening about refugees? Identifying different types of threat and their association with emotional responses and attitudes towards refugee migration. *European Journal of Social Psychology*, 49(7), 1401-1420. <https://doi.org/10.1002/ejsp.2593>
- Liessmann, K. P. (2000). Im Schweiß deines Angesichts. Zum Begriff der Arbeit in den anthropologischen Konzepten der Moderne. In U. Beck (Hrsg.), *Die Zukunft von Arbeit und Demokratie* (S. 85–107). Frankfurt am Main: Campus.

- Marbach, M., Hainmueller, J., & Hangartner, D. (2018). The long-term impact of employment bans on the economic integration of refugees. *Science Advances*, 4(9), eaap9519. <https://doi.org/doi:10.1126/sciadv.aap9519>
- Niesta Kayser, D. (2020). Die Bedeutung von Erwerbsarbeit für Menschen mit Fluchterfahrung in ihrem neuen Lebensabschnitt in Deutschland. In: A. A. Wojciechowicz, D. Niesta Kayser, & M. Vock (Hrsg.), *Lehrer/innen-Bildung im Kontext von Fluchtmigration. Perspektiven, Erkundungen und Impulse* (S. 4). Weinheim: Beltz Juventa Verlag.
- Reitz, A. K., Luhmann, M., Bleidorn, W., & Denissen, J. J. A. (2022). Unraveling the complex relationship between work transitions and self-esteem and life satisfaction. *Journal of Personality and Social Psychology*, 123(3), 597–620. <https://doi.org/10.1037/pspp0000423>
- Thomas, S. (2010). *Exklusion und Selbstbehauptung: Wie junge Menschen Armut erleben*. Frankfurt am Main: Campus.

Reporter ohne Grenzen e. V. / Postfach 30 41 08 / 10756 Berlin

Bundesministerium des Innern und für Heimat
11014 Berlin
Bundesministerium für Arbeit und Soziales
11017 Berlin

per e-Mail an: M3AG@bmi.bund.de;
abstimmung_einwanderung@bmas.bund.de

Az. MI3.21010/8#10

**Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung:
Stellungnahme im Rahmen der Verbändebeteiligung**

Reporter ohne Grenzen (RSF) ist eine internationale Menschenrechtsorganisation, die sich für Presse- und Informationsfreiheit weltweit einsetzt. Die Zahl inhaftierter Medienschaffender ist 2022 global auf ein Rekordhoch gestiegen. Und auf der jährlich erscheinenden Rangliste der Pressefreiheit wurden im vergangenen Jahr lediglich 53 von 180 Ländern, in denen die Lage der Pressefreiheit auf Grundlage einer Befragung detailliert analysiert wird, als gut oder zufriedenstellend bewertet - so wenige Länder wie noch nie zuvor in der Geschichte der Rangliste.¹ Zunehmende Repressionen gegenüber unabhängig recherchierenden Journalist*innen beobachtet RSF nicht nur in Russland, wo ein Jahr nach Beginn des groß angelegten Angriffs auf die Ukraine Exilmedien zur Hauptinformationsquelle für unabhängige Berichterstattung geworden sind.

Schon vor der Ausweitung des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine im Februar 2022 war Deutschland kein unbedeutender Standort für Exilmedien, wie etwa das Beispiel des seit 2013 in Berlin ansässigen aserbaidjanischen Senders *Meydan TV* zeigt. Seit dem vergangenen Jahr hat sich Deutschland aber endgültig zum europaweit wichtigsten Standort für Exilmedien entwickelt. Auch deshalb hat RSF als Mitgesellschafter gemeinsam mit der *Rudolf-Augstein-Stiftung* und der *Schöpfung-Stiftung* im vergangenen Jahr in Berlin die *JX Fund gGmbH*, Europäischer Fonds für Journalismus im Exil, gegründet:

„Journalist*innen müssen ihre Arbeit im Exil fortsetzen können. Nur unabhängige Berichterstattung kann künftige demokratische Entwicklungen

Reporter ohne Grenzen e. V.
Postfach 30 41 08
10756 Berlin
T: +49 (0) 30 609 895 33 – 0
F: +49 (0) 30 202 15 10 – 29
advocacy@reporter-ohne-grenzen.de
www.reporter-ohne-grenzen.de

Spendenkonto
IBAN DE26 1009 0000 5667 7770 80
BIC BEVODEBB
Berliner Volksbank

Steuernummer: 27/676/50043

Geschäftsführender Vorstand:
Katja Gloger
Dr. Michael Rediske
Vorstand:
Martin Kaul
Gemma Pörzgen
Matthias Spielkamp

Geschäftsführung:
Christian Mihr

Kuratorium:
Pinar Atalay
Dr. Thomas Bellut
Peter-Matthias Gaede
Giovanni di Lorenzo
Lorenz Maroldt
Georg Mascolo
Bascha Mika
Jan-Eric Peters
Jörg Quoos
Niddal Salah-Eldin
Eva Schulz
Prof. Dr. Karola Wille
Ulrike Winkelmann

¹ <https://www.reporter-ohne-grenzen.de/rangliste/rangliste-2022>

in den Heimatländern ermöglichen. Ohne Journalismus im Exil gewinnt die Zensur.”²

Exilmedien, aber auch deutsche Medien, die ihr Publikum über die Lage in umkämpften Regionen informieren wollen, sind hierbei darauf angewiesen, dass ausländische Medienschaffende in Deutschland arbeiten können. Vor diesem Hintergrund hat die Staatsministerin für Kultur und Medien diese Medienschaffenden im vergangenen Jahr als „Fachkräfte der Demokratie“ bezeichnet.³ Damit verbunden war das Versprechen eines Aufenthaltstitels für diese Exiljournalist*innen, begründet mit dem herausragenden politischen Interesse Deutschlands am „Aufbau einer Infrastruktur für Exilmedien“. Auch die Bundesministerin des Auswärtigen drängte in diesem Zusammenhang auf pragmatische Lösungen. Tatsächlich hat das Aufenthaltsrecht dieses Versprechen jedoch bisher nicht eingelöst. Auch der aktuell vorliegende Entwurf des § 6 BeschV eröffnet den notwendigen Zugang zum Arbeitsmarkt für nach Deutschland kommende, praktisch hochqualifizierte Journalist*innen nicht.

Dies liegt zum einen daran, dass nach § 6 Abs. 1 Nr. 3 BeschV noch immer eine nach jeweiligem Recht des Herkunftsstaates absolvierte und anerkannte formale Berufsausbildung oder Hochschulausbildung gefordert wird. Diese Voraussetzung erfüllen viele Journalist*innen nicht, da „Journalist*in“ weder in Deutschland noch in anderen Regionen eine geschützte Berufsbezeichnung mit einheitlich vorausgesetzten Qualifikationen⁴ ist.

Zum anderen soll dem Entwurf zufolge eine starre Gehaltsgrenze beibehalten werden, die für viele Journalist*innen, die nach Deutschland kommen, nicht zu erreichen sein wird.

Damit werden die Hindernisse beim Zugang zum Arbeitsmarkt insoweit für die hier diskutierte Gruppe von Journalist*innen in der Praxis nicht überwunden werden können.

Als Lösung schlägt *RSF* vor, auf die zwingend formalisierte Qualifizierung für diese ausländischen Journalist*innen zu verzichten und stattdessen möglicherweise die Anforderungen an die praktische Berufserfahrung, beispielsweise auf 5 Jahre, zu erhöhen. Zugleich könnte eine Vergleichbarkeitseinschätzung mit Kenntnissen aus einer formalen Ausbildung/Hochschulbildung als Alternative neben die formalisierte Qualifikation selbst treten. Im Entwurf zu § 18g Abs. 2 Nr. 3 b AufenthG ist für bestimmte Berufsgruppen bereits die Möglichkeit vorgesehen, „bestimmte

² <https://www.jx-fund.org>

³ <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/ukraine-krieg-bundesregierung-streitet-ueber-umgang-mit-gefluechteten-oppositionellen-aus-russland-a-d6e05dfa-67c7-4e5f-bd92-a220dcddb593?context=issue> ; <https://www.deutschetageszeitung.de/wirtschaft/182459-baerbock-dringt-auf-arbeitsmoeglichkeiten-fuer-gefluechtete-russische-journalisten.html>

⁴ *RSF* beobachtet zudem, dass repressive Regimes in vielen Ländern gerade kritische journalistische Stimmen über Bildungs- und Beschäftigungsverbote aus der Öffentlichkeit verdrängen, was die Erfüllung formaler Kriterien für diese Journalist*innen erschwert bzw. unmöglich macht.

non-formale Qualifikationen“ anstelle eines Hochschulabschlusses nachzuweisen.⁵

Keineswegs soll die zu schaffende Regelung zu prekären Arbeitsbedingungen für Journalist*innen führen. *RSF* schlägt daher in Bezug auf § 6 Abs. 1 Nr. 2 BeschV vor, realistische Gehälter regional und unter Berücksichtigung der Berufserfahrung durch Arbeitsagenturen oder etablierte Berufsverbände wie DJV sowie dju in ver.di einschätzen zu lassen, bei denen nach bisheriger Praxis bereits entsprechendes Erfahrungswissen besteht.

Nur entsprechende Änderungen werden dazu beitragen, - “die nachhaltige Integration von Fachkräften in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft” (§ 18 Abs. 1 S. 3 AufenthG) auch für Journalist*innen ohne formale Ausbildung als „Fachkräfte der Demokratie“ Zugang zum Arbeitsmarkt zu ermöglichen.

⁵ Begründung auf S. 38 des Referentenentwurfs im Bearbeitungsstand vom 17.02.2023 14:59

Ausschussdrucksache
20(4)218

Stellungnahme

Entwurf eines Gesetzes sowie einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des Bundestags-
ausschuss für Inneres und Heimat am 22. Mai 2023

Berlin, 16. Mai 2023

Zentralverband des Deutschen Handwerks
Abteilung Arbeitsmarkt und Tarifpolitik
Abteilung Berufliche Bildung

EU Transparency Register Nr. 5189667783-94

1. Einleitung

Aktuell können im Handwerk über 250.000 Stellen nicht besetzt werden. Es fehlen nicht nur Fachkräfte, sondern in vielen Gewerken ebenso Arbeitskräfte. Der zunehmende Personalmangel bremst nicht nur das Wachstum der Handwerksbetriebe. Er erschwert zudem die dringend erforderliche Transformation der deutschen Wirtschaft hin zur Klimaneutralität.

Um dieser Entwicklung zu begegnen, bedarf es zunächst einer Ausschöpfung des gesamten inländischen Erwerbspersonenpotentials – von Investitionen in Aus- und Weiterbildung über die Steigerung der Beschäftigungsquote von Frauen bis zur Qualifizierung und Aktivierung der in Deutschland lebenden Schutzsuchenden. Diese Maßnahmen werden aber allein aufgrund der demografischen Entwicklung nicht ausreichen, um den aktuellen und erst recht den zukünftigen Bedarf der Wirtschaft und des Handwerks an Arbeits- und Fachkräften zu decken.

Deswegen ist es richtig, dass die Bundesregierung mit dem am 30. November 2022 vom Bundeskabinett verabschiedeten „Eckpunkten zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten“ umfassende Vorschläge für eine Weiterentwicklung des Rechtsrahmens, der Verwaltungsverfahren und weiterer Maßnahmen zur Erleichterung der Zuwanderung ausländischer Fachkräfte vorgelegt hat. Nunmehr liegen die auf Grundlage dieser Eckpunkte entwickelten Referentenentwürfe für ein Gesetz und eine Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung vor, auf welche sich die nachfolgende Stellungnahme bezieht.

Es ist begrüßenswert, dass die Referentenentwürfe eine Vielzahl neuer oder erweiterter bestehender Aufenthalts- und Zustimmungstitel enthalten, die den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt für ausländische Arbeits- und Fachkräfte einschließlich Auszubildender erleichtern. Rechtstechnisch ist es jedoch bedauerlich und eine vertane Chance, dass die Bundesregierung die jetzt in Angriff genommene neuerliche Reform des Zuwanderungsrechts nicht für eine transparente Neukodifizierung aller Regelungen zur Erwerbsmigration in einem eigenständigen Gesetzbuch nutzt, so wie es auch der Nationale Normenkontrollrat in seiner Stellungnahme zu den Eckpunkten zur Fachkräfteeinwanderung vorgeschlagen hat. Denn durch die Hinzufügung zahlreicher zusätzlicher, zum Teil sehr komplexer Regelungen oder Rechtsänderungen wird die ohnehin schon bestehende Komplexität der Zuwanderungsregelungen im Aufenthaltsgesetz und in der Beschäftigungsverordnung in einem Maße gesteigert, dass nur noch Experten diese Regelungen handhaben können. Eine eigenständige Kodifizierung des Zuwanderungsrechts hätte nicht nur die Rechtsanwendung für Unternehmen und Verwaltung deutlich erleichtert, sondern hätte auch eine beträchtliche mediale Signalwirkung für ausländische Zuwanderungsinteressierten entfaltet.

Aus Sicht des Handwerks ist zudem hervorzuheben, dass das Ziel einer deutlichen Steigerung der Zahlen ausländischer Fachkräfte nur dann erreichbar ist, wenn auch kleine und mittlere Unternehmen von den vorgeschlagenen Reformen profitieren werden. Dazu bedarf es nicht nur eines mittelstandorientierten Rechtsrahmens für die Zuwanderung, sondern ebenso einer Verbesserung und Beschleunigung der Verwaltungsverfahren sowie unterstützender Maßnahmen für kleine Unternehmen im gesamten Zuwanderungsprozess. Zudem sollten bewährte Verfahren zur Validierung von Berufskompetenzen stärker im Zuwanderungsprozess berücksichtigt werden.

Der vorliegende Gesetzentwurf umfasst mehrere Artikel, die das Aufenthaltsgesetz sowie weitere Gesetze und Rechtsverordnungen ändern. Diese Stellungnahme fokussiert sich auf Art. 2 des Gesetzentwurfs sowie auf Art. 2 des Entwurfs für die Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung. Artikel 1 des Gesetzentwurfs betrifft die Umsetzung der Richtlinie (EU) 2021/1833 über die Bedingungen für die Einreise den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung. Diese Rechtsänderungen entfalten für das Handwerk kaum eine praktische Relevanz.

2. Zu Artikel 2 (Weitere Änderungen des Aufenthaltsgesetzes)

■ Nr. 6: Änderungen in § 16d AufenthG (Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen)

Bewertung auf einen Blick

- Klarstellungs- und Verbesserungsbedarf bei der Anerkennungspartnerschaft (Absatz 3a)
- Übertragung der Prüfung des erforderlichen im Ausland anerkannten Berufsabschlusses an eine „einheitliche Stelle“
- + Ausdehnung der Wochenstunden für eine mögliche Nebenbeschäftigung (Absatz 1)
- + Verlängerung der Aufenthaltsdauer von zwei auf drei Jahre (Absatz 3)
- + Einreise und Aufenthalt zur Qualifikationsanalyse (Absatz 6)
- + Aufhebung von Zweckwechselforgaben (Absatz 6 a. F.)

Die Änderungen in § 16d AufenthaltG-E betreffen eine Vielzahl von Sachverhalten. Die nachfolgenden Hinweise betreffen zwei wesentliche Neuerungen:

Hinweise zu den Anerkennungspartnerschaften nach § 16d Absatz 3a:

Anerkennungspartnerschaften sollen ein neues Instrument sein, mit welchem Unternehmen schneller neue Mitarbeiter aus Drittstaaten gewinnen können, indem das obligatorische Berufsankennungsverfahren nicht vor der Einreise durchlaufen werden muss, sondern erst im Inland aufgenommen werden kann.

Beschäftigte von Arbeitgebern ohne Tarifbindung dürften die Hauptzielgruppe für eine Nutzung des § 16d Absatz 3a sein, denn im Falle einer Beschäftigung bei Arbeitgebern, die die Gehaltsanforderungen des § 6 Absatz 1 Nr. 2 der künftigen Beschäftigungsverordnung (BeschV-E) einhalten können, ist ein Berufsankennungsverfahren nicht länger erforderlich, wenn ausreichende Berufserfahrung nachgewiesen wird. Für Handwerksbetriebe ohne Tarifbindung wird es auch mit dem neuen Fachkräfteeinwanderungsrecht dabei bleiben, dass sie neue Mitarbeitende aus Drittstaaten nur dann gewinnen können, wenn diese zur vollen Anerkennung ihrer Berufsqualifikation geführt werden können.

Nach der Regelung in § 16d Absatz 3a Nr. 3 a) und b) i. V. m. der neuen Regelung des § 2a BeschV-E müssen die Betriebe und die zuwandernden Personen umfangreiche Anforderungen erfüllen und wechselseitige vertragliche Verpflichtungen eingehen, wenn ein Aufenthalt zur Durchführung einer Anerkennungspartnerschaft angestrebt wird.

Es bestehen erhebliche Zweifel in Bezug auf die Praktikabilität, Attraktivität und Umsetzbarkeit dieses Ansatzes:

- Die Verpflichtung der Arbeitgeber, von Anfang an eine qualifizierte Beschäftigung im berufsfachlichen Zusammenhang mit der ausländischen Berufsqualifikation anzubieten und folglich den entsprechenden Facharbeiterlohn zu zahlen, ist aus betrieblicher Sicht nicht nachvollziehbar, solange noch nicht festgestellt worden ist, dass die ausländische Qualifikation mit einem deutschen Berufsabschluss gleichwertig ist.

→ Eine qualifizierte Beschäftigung mit der Verpflichtung zur Entlohnung auf Facharbeiterniveau sollte deshalb erst dann obligatorisch sein, wenn das Anerkennungsverfahren mit Erfolg abgeschlossen worden ist.

- Arbeitgeber müssen sich von vornherein verpflichten, einen Ausgleich von festgestellten Unterschieden in der Berufsqualifikation zu ermöglichen. Hierzu müssen sie die notwendige Eignung nachweisen (§16d Absatz 3a Satz 1 Nr. 4). In welchen Fällen ein Arbeitgeber für eine Ausbildung oder Nachqualifizierung als geeignet anzusehen ist, wird im Gesetz nicht festgelegt. In der Gesetzesbegründung wird eine „ausreichende und zeitaktuelle Erfahrung“ des Arbeitgebers mit der beruflichen Ausbildung oder Nachqualifizierung verlangt, die insbesondere durch die Erfassung in der Lehrlingsrolle einer Kammer in den letzten drei Jahren nachgewiesen werden kann. Diese Verengung auf Ausbildungsbetriebe ist problematisch, da sie sowohl junge Unternehmen, die bislang noch nicht in der Ausbildung aktiv waren als vor allem auch solche Unternehmen ausschließt, die in der Vergangenheit trotz aktiver Bemühungen keine Auszubildenden rekrutieren konnten. Von dieser Problematik sind gerade kleine Handwerksbetriebe zunehmend betroffen. Ihre Ausbildungsseignung darf aus diesem Grund nicht an einen Zeitfaktor geknüpft werden.

Die Unbestimmtheit des Eignungsbegriffs birgt zudem die Gefahr einer uneinheitlichen Vollzugspraxis der Ausländerbehörden, die in Unkenntnis der Betriebe nicht selbst in der Lage sind, die Qualifizierungseignung zu bewerten. Hierzu wären vielmehr die für die Berufsbildung zuständigen Stellen nach dem BBiG, insbesondere die Ausbildungsberatenden der Kammern, in der Lage.

→ Es sollte eine eindeutigere gesetzliche Regelung zum Nachweis der Qualifizierungseignung getroffen werden. Insbesondere sollte eine positive Einschätzung einer nach dem Berufsbildungsgesetz für die Berufsausbildung zuständigen Stelle als Nachweis der Eignung ausreichen.

- Neben den erforderlichen Nachweisen über eine ausländische Berufsqualifikation und deren staatlicher Anerkennung im Herkunftsland, ist auch die zum Erwerb der Qualifikation erforderliche Ausbildungsdauer nachzuweisen (§ 16 d Absatz 3a Satz 1 Nr.1). Dieselben Fragen sind ebenso im Rahmen des in Deutschland einzuleitenden Anerkennungsverfahrens von den zuständigen Anerkennungsstellen zu klären.

In dem vorliegenden Gesetzentwurf ist noch offengelassen, welche Stelle diese Voraussetzungen im Rahmen der aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen überprüfen soll. Es wird lediglich vorgesehen, dass die Ausländerbehörden die Bestätigung einer noch zu benennenden Behörde verlangen können (§ 16 d Absatz 3a Satz 2). Aus dem Anschreiben von BMI und BMAS zur Verbändeanhörung ist zu schließen, dass hier an eine „einheitliche Stelle“ gedacht wird.

Aus Sicht der Handwerkskammern, die für die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen für handwerkliche Berufe zuständig sind, ist eine Spaltung der Entscheidungskompetenzen über die gleichen Fachfragen äußerst kritisch zu bewerten. Aus der langjährigen Praxis der Berufsankennung wissen die Handwerkskammern, dass gerade die Klärung der Frage, ob ein Ausbildungsnachweis von einer staatlich anerkannten Stelle stammt, oftmals mit großem Aufwand verbunden ist. Auch die Echtheit von Zeugnisdokumenten kann oft nur durch ein hohes Maß an Erfahrung sicher beurteilt werden. Es besteht die große Gefahr, dass eine angedachte „einheitliche Stelle“ Nachweise im Rahmen des Aufenthaltsrechts anerkennt, die nach der Einreise von der zuständigen Anerkennungsstelle, die sich durch deutlich höhere Sachnähe auszeichnet, nicht für ein Berufsankennungsverfahren zugelassen werden können. Sowohl die Zuwanderungsinteressierten als auch deren Arbeitgeber würden in solchen Fällen nachvollziehbarerweise in hohem Maße von den deutschen Behörden enttäuscht sein. Der Ruf Deutschlands als zuwanderungsfreundliches Land wäre konkret gefährdet.

→ Es wird deshalb dringend dazu geraten, die Entscheidung über das Vorliegen der Voraussetzungen des §16 d Absatz 3a Satz 1 Nr. 1 Aufenthaltsg - zumindest für die bundesrechtlich geregelten Berufe - unmittelbar in die Hände der zuständigen Anerkennungsstellen nach dem Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz bzw. den jeweiligen Fachgesetzen (z. B. der Handwerksordnung) - zu übertragen, um divergierende Behördenentscheidungen über gleiche Sachfragen zu vermeiden.

- Kritisch zu bewerten ist auch, dass die Zustimmung der BA zur Beschäftigung zunächst nur für ein Jahr erteilt werden darf und danach verlängert werden muss.

→ Die Aufenthaltsverlängerung muss bei Betreiben des Anerkennungsverfahrens unbürokratisch ermöglicht werden.

In der Gesamtschau erscheint dieser weitere Aufenthaltstitel äußerst verfahrensaufwändig und wenig transparent in einem bereits überkomplexen Zuwanderungssystem. Es wird bezweifelt, dass über diese Regelung eine größere Zuwanderungsdynamik erzeugt werden kann.

Hinweise zum Aufenthalt zur Qualifikationsanalyse

Die Möglichkeit zur Einreise, um eine Qualifikationsanalyse im Rahmen eines Berufsankennungsverfahrens durchzuführen, wird von den Handwerkskammern als zuständige Anerkennungsstellen für handwerkliche Berufe ausdrücklich begrüßt. In der mehr als zehnjährigen Anerkennungspraxis der Handwerkskammern hat sich gezeigt, dass die Qualifikationsanalyse nach § 14 des Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes (BQFG) ein sehr effektives Instrument ist, um Anerkennungsverfahren bei schlechter Dokumentenlage schneller zum Erfolg zu führen. Langwierige und oftmals kostspielige Maßnahmen zur Unterlagenbeschaffung können durch die praktischen Kompetenzfeststellungsverfahren

der Qualifikationsanalyse, wie z. B. durch Arbeitsproben, vermieden und die Berufsankennung somit insgesamt beschleunigt werden.

■ Nr. 10: Änderung des § 18a (Fachkräfte mit Berufsausbildung)

Bewertung auf einen Blick

- + Flexibilisierung der Beschäftigungsmöglichkeit von Fachkräften

Die Möglichkeit, Personen mit anerkannter Berufsqualifikation zu jeder qualifizierten Beschäftigung einzustellen, ist aus Sicht der Unternehmen sehr zu begrüßen, da diese dadurch mehr Freiheit bei der Auswahl von ausländischen Fachkräften erhalten. Es wird jedoch darauf hingewiesen, dass die Entkoppelung zwischen der Beschäftigung und der anerkannten Berufsqualifikation von Zuwanderern dazu führen kann, dass die in der Fachkräftesäule dennoch obligatorisch geforderte Berufsankennung von Unternehmen und Zuwanderern als bürokratische Hürde wahrgenommen wird.

Insbesondere Handwerksunternehmen, welche zunächst den Aufwand einer Anerkennungspartnerschaft auf sich genommen haben, müssen aufgrund dieser gesetzlichen Regelung befürchten, dass sich ihre Investition in die ausländische Fachkraft nicht auszahlt, weil diese den Betrieb verlässt und in andere Beschäftigungsfelder (z. B. in die Industrie) abwandert.

■ Nr. 20: § 75 (Schaffung einer zentralen Erstansprechstelle)

Bewertung auf einen Blick

- + Ausweitung des allgemeinen zugewanderungsrechtlichen Beratungsangebotes auch für Unternehmen
- Keine KMU-spezifischen Beratungsangebote

Der in § 75 AufenthG niedergelegte Aufgabenkatalog des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) soll um eine zusätzliche "zentrale Erstansprechstelle für die Bearbeitung von Anfragen betreffend die Einreise und Aufenthalt insbesondere zum Zweck der Ausbildung und Erwerbstätigkeit" erweitert werden. Laut Gesetzesbegründung soll dafür das Aufgabenspektrum der bereits vom BAMF getragenen Hotline "Arbeiten und Leben in Deutschland" (ALiD) ausgeweitet werden.

Allerdings ist und wird die Aufgabe dieser Hotline weiterhin beschränkt bleiben auf eine reine Erst- und Verweisberatung und Koordinierung der unterschiedlichen Behörden. Laut Gesetzesbegründung ist eine "Beteiligung an den Verfahrensabläufen individueller (Visa)Verfahren hiermit nicht verbunden". So grundsätzlich begrüßenswert die Ausweitung des Beratungsangebotes des BAMF ist, so dürfte dessen praktischer Nutzen gerade für die kleinen Betriebe des Handwerks und selbst für die Handwerksorganisationen sehr begrenzt sein.

Zielführender wäre insoweit die – vom ZDH seinerzeit im Gesetzgebungsverfahren zum Integrationsgesetz schon geforderte – Schaffung speziell auf die Bedürfnisse von KMU ausgerichteter Anlaufstellen in allen Ausländerbehörden. Enttäuschende Erfahrungen zahlreicher Handwerksbetriebe und Handwerksorganisationen, deren Anfragen bei den

örtlichen Ausländerbehörden rund um die Beschäftigung ausländischer Arbeits- und Fachkräfte oft wochenlang unbeantwortet bleiben, zeigen, wie groß der Bedarf ist, die Ausländerbehörden personell und technisch besser aufzustellen und zu echten Welcome-Center für die ausländischen Arbeits- und Fachkräfte und ebenso zu modernen Dienstleistern für die Unternehmen weiterzuentwickeln.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass sich aufgrund der geplanten Rechtsänderungen insbesondere die Handwerkskammern und die handwerklichen Fachverbände auf einen erhöhten Beratungsbedarf rund um die Beschäftigung ausländischer Arbeits- und Fachkräfte einstellen müssen. Denn erfahrungsgemäß wenden sich die Betriebe mit ihren Fragen zuerst an die jeweilige Handwerksorganisation vor Ort. Diese müssen bei der Einrichtung und Vorhaltung geeigneter Beratungsstrukturen umfassend unterstützt werden. Darüber hinaus sollten bestehende Unterstützungsstrukturen wie das IQ-Netzwerk ausgebaut und der Aufgabenbereich des Netzwerkes der Willkommenslotsen über die Unterstützung der Integration geflüchteter Menschen hinaus auch auf zuwandernde Arbeits- und Fachkräfte ausgedehnt werden.

■ § 20a (Chancenkarte)

Bewertung auf einen Blick

- **Einfügung einer neuen und komplexen, der Systematik des Aufenthaltsgesetzes widersprechenden Regelung**
- **Aufwändige und bürokratische Umsetzung der Regelung**

In § 20a AufenthG-E soll eine neue Rechtsgrundlage für eine auf ein Jahr befristete Aufenthaltserlaubnis zur Suche nach einer Erwerbstätigkeit oder nach Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen geschaffen werden. Diese "Chancenkarte" soll nur erteilt werden, wenn der Lebensunterhalt gesichert, der Ausländer eine Fachkraft ist oder eine ausreichende Punktzahl (mindestens sechs Punkte) bei der Erfüllung der Merkmale Berufsqualifikation, deutsche Sprachkenntnisse, Altersgrenze von 40 Jahren und einen Deutschlandbezug nach § 20b AufenthG-E erreicht hat.

So migrationspolitisch verlockend dieser an dem kanadischen Vorbild eines Punktesystems angelehnte Vorschlag prima facie klingen mag, so ist und bleibt die Einfügung eines partiellen – nur auf die Arbeitsplatzsuche beschränkten – Punktesystems ein Fremdkörper in der bewährten Systematik des auf ausdifferenzierten Aufenthaltstiteln beruhenden Aufenthaltsgesetzes. Dies zeigt sich bereits darin, dass laut der Gesetzesbegründung mit der Chancenkarte kein eigener Aufenthaltstitel i. S. v. § 4 AufenthG, sondern nur ein Zustimmungstitel geschaffen werden soll.

Neben diesen rechtssystematischen Bedenken ist aus Sicht des Handwerks vor allem die Komplexität der Regelungen über das Punktesystem problematisch. Neben den ausdifferenzierten materiell-rechtlichen Regelungen in § 20a AufenthG-E ist es vor allem die Auflistung der zwölf Fallgestaltungen zum Erwerb von Punkten in § 20b AufenthG-E, die erhebliche bürokratische Folgebelastungen nach sich ziehen werden. So führen die gesetzlich definierten Merkmale laut Gesetzesbegründung zu 1744 Kombinationsmöglichkeiten.

Allein deswegen ist die Aussage in der Gesetzesbegründung kaum nachvollziehbar, wonach "das Punktesystem übersichtlich ausgestaltet wurde, um den Grad der Komplexität der Rechtsanwendung gering zu halten". Im Gegenteil ist zu befürchten, dass allein die Prüfung der von den ausländischen Arbeitsplatzsuchenden vorzulegen Nachweise für das Vorliegen bestimmter Merkmale (insbesondere Qualifikations- und Berufserfahrungsnachweise) und deren Gewichtung zu einem erheblichen bürokratischen Zusatzaufwand führen wird. Auch ist nicht zu erwarten, dass diese komplexe Regelung eine Sogwirkung auf ausländische Fachkräfte entwickeln wird, die sich – die Vorteile verschiedener Migrationszielländer abwägend – mit dem Gedanken tragen, eine Erwerbstätigkeit in Deutschland aufzunehmen.

Jedenfalls sollte zumindest die administrative Durchführung der Regelungen zur Chancenkarte nicht bei den ohnehin überlasteten Ausländerämtern, sondern zentralisiert in einer übergeordneten bundesweiten Einrichtung, wie bspw. bei dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, angesiedelt werden.

3. Zum Entwurf einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

■ Artikel 1 Nr. 2 und Artikel 2 Nr. 11: § 26 Abs. 2 (Westbalkan-Regelung)

Bewertung auf einen Blick

✚ Entfristung der Westbalkan-Regelung ist arbeitsmarktpolitisch zielführend

— Keine Regelung zur Ausweitung auf weitere Länder

Die vorgesehene Streichung der derzeitigen Befristung und Kontingentierung auf 25.000 Zustimmungen der Westbalkan-Regelung in § 26 Abs. 2 Satz 1 BeschV bis zum 31. Dezember 2023 ist zu begrüßen. Die Regelung, die zu einem nicht unerheblichen Teil vom Baugewerbe genutzt wird, hat sich migrations- und arbeitsmarktpolitisch bewährt.

Die jetzt in Nr. 11 des Rechtsverordnungsentwurfs vorgesehene Erhöhung der Kontingentierung auf 50.000 Zustimmungen ist ebenfalls zu begrüßen, wenngleich aufgrund des zunehmenden Arbeits- und Fachkräftemangels auf dem deutschen Arbeitsmarkt jegliche Kontingentierung dieser Regelung entfallen sollte. Ebenso sollte bereits die jetzige Reform der Westbalkan-Regelung dafür genutzt werden, eine vorsorgliche Rechtsgrundlage für die diskutierte mögliche Ausweitung auf weitere Länder zu schaffen, um dieses Instrument migrations- und arbeitsmarktpolitisch flexibel einsetzen zu können.

Jedenfalls ist das Auswärtige Amt aufgefordert, endlich ausreichende Kapazitäten in den Visastellen der deutschen Auslandsvertretungen vor Ort zu schaffen und damit den bestehenden Flaschenhals für eine zügige Zuwanderung aus diesen Ländern zu beseitigen.

■ Nr. 3: § 2a (Anerkennungspartnerschaften)

Bewertung auf einen Blick

- Der auf „Berufsgruppen“ bezogene „berufsfachliche Zusammenhang“ der Qualifikation der Zuwandernden mit der inländischen Beschäftigung führt zu praktischen Schwierigkeiten im Anerkennungsverfahren und bei der betrieblichen Anpassungsqualifizierung.

Die Vorschrift regelt die Voraussetzungen für die Zustimmung der BA zu Beschäftigungsverhältnissen auf Basis von Anerkennungspartnerschaften nach § 16d Abs. 3a AufenthG-E. Es wird ein „berufsfachlicher Zusammenhang“ zwischen der ausgeübten Tätigkeit und einer der ausländischen Berufsqualifikation zugeordneten „Berufsgruppe“ verlangt.

Der Berufsgruppenbegriff ist gesetzlich nicht definiert. Aus der Begründung der Verordnung und dem dort aufgeführten Beispiel wird jedoch deutlich, dass hier nur ein sehr loser Zusammenhang gefordert werden soll. So wird in der Verordnungsbegründung angenommen, dass eine Qualifikation als „Bäcker“ sowohl im berufsfachlichen Zusammenhang mit Tätigkeiten der handwerklichen Produktionsberufe „Bäcker“ und „Konditor“, aber auch mit Tätigkeiten des Verkaufsberufs „Bäckereifachverkäufer“ stehen könne. Ein Blick in das Verzeichnis der Klassifikation der Berufe (KldB), das der BA-Statistik zugrunde liegt (<https://www.destatis.de/DE/Methoden/Klassifikationen/Berufe/klassifikation-berufe-kldb-2010.html>), lässt erkennen, dass sich eine Nähebeziehung zwischen diesen Berufen kaum begründen lässt, da diese schon auf der obersten Ebene der KldB (Ebene der „Berufssektoren“) unterschiedlich verortet sind.

Ein derartig beliebiger Zusammenhang zwischen der Berufsqualifikation und der Tätigkeit kann für den Erfolg der Anerkennungspartnerschaft große Risiken bergen. Wenn z. B. – wie in der Begründung der Verordnung vorgesehen – ein Beschäftigung als Fachverkäufer im Lebensmittelhandwerk erfolgt, das Anerkennungsverfahren jedoch wegen der Inhalte der ausländischen Ausbildung auf den Beruf des Konditors ausgerichtet werden muss, wäre es nicht möglich, im Anerkennungsverfahren festgestellte Qualifikationsdefizite im Rahmen der Beschäftigung zu schließen, denn die Tätigkeiten von Verkaufspersonal in einer Bäckerei sind nicht geeignet, um Kompetenzen im produzierenden Konditor-Handwerk zu vermitteln. Arbeitgeber müssten deshalb bei fehlender Passung zwischen Beschäftigungstätigkeit und Referenzberuf für das Anerkennungsverfahren zwingend darüber informiert werden, dass die im Rahmen der Anerkennungspartnerschaft zu gewährleistende Qualifizierung nicht unmittelbar im Rahmen des Beschäftigungsverhältnisses erfolgen kann. Dies wird zu großem Unverständnis der Betroffenen führen und Anerkennungsstellen werden wie oftmals in der Vergangenheit – zu Unrecht – in die Kritik geraten, weil das Berufsankennungsrecht und das Aufenthaltsrecht nicht sinnvoll aufeinander abgestimmt sind.

- Aus diesem Grund wird dringend empfohlen, die Beschäftigungszustimmung nur nach Rücksprache mit der zuständigen Anerkennungsstelle und nach Festlegung des Referenzberufs für ein Berufsankennungsverfahren zu erteilen. Die Beschäftigungstätigkeit muss vom Berufsprofil des Referenzberufs im Anerkennungsverfahren abgedeckt sein.

■ Nr. 4: § 6 (Beschäftigung bei ausgeprägter berufspraktischer Erfahrung)

Bewertung auf einen Blick

+ Absenkung der Gehaltsschwelle / Abweichungsmöglichkeit bei Tarifbindung

— Keine Konsistenz der Regelung

Die Vorschrift regelt unter welchen Voraussetzungen die Zustimmung zu einer qualifizierten Beschäftigung – unabhängig von einer formalen Fachkraftqualifikation – erteilt werden kann. Es handelt sich im Rahmen der Weiterentwicklung der Erwerbsmigration um eine Öffnung der Beschäftigungsmöglichkeiten für Menschen, die aufgrund ihres ausländischen Abschlusses in ihren Herkunftsländern als „Fachkraft“ gelten und die zudem über ein besonderes Maß an Berufserfahrung verfügen. Die Voraussetzungen in § 6 BeschV-E sind restriktiv gefasst: Es werden eine einschlägige Berufserfahrung, eine Beschäftigungsvergütung auf Mindestniveau und eine im Ausland staatlich anerkannte Berufsqualifikation auf Basis einer mindestens zweijährigen Ausbildung gefordert.

Die fachliche Qualifizierung der Beschäftigten ist im Handwerk von herausragender Bedeutung, weswegen die Zuwanderung von Fachkräften mit anerkannten Abschlüssen für das Handwerk im Vordergrund steht. In vielen Gewerken des Handwerks besteht jedoch nicht nur ein spürbarer Mangel an Fachkräften, sondern zunehmend auch an Arbeitskräften. Für die Betriebspraxis sind in diesen Fällen bei der Personalrekrutierung die vorhandenen berufspraktischen Fertigkeiten oftmals wichtiger als das Vorhandensein und der Nachweis formaler Berufsabschlüsse. Um diesem Bedürfnis aus den Betrieben Rechnung zu tragen, wird die branchenübergreifende Öffnung des § 6 BeschV-E, der bisher nur für Menschen aus der IT-Branche nutzbar war, für richtig gehalten.

Fraglich ist jedoch aus Sicht des Handwerks, ob der zusätzlich zur Berufserfahrung geforderte Nachweis eines im Herkunftsland anerkannten, auf einer mindestens zweijährigen Ausbildung beruhenden Berufsabschlusses, als zwingende Bedingung für die Nutzung dieses neuen Aufenthaltstitels verlangt werden muss. Durch diese Restriktion wird das Zuwandererpotenzial stark beschränkt (s. hierzu auch den Ergänzungsvorschlag unter 4.3.).

Sinn und Zweck dieser Regelung bleiben jedenfalls unklar, denn zwischen der Berufsqualifikation aus dem Herkunftsland und der Beschäftigung in Deutschland wird kein Zusammenhang gefordert. Ein solcher muss lediglich zwischen der nachzuweisenden Berufserfahrung und der Beschäftigung bestehen. Insofern wäre es mit Blick auf die Sicherstellung ausreichender Kompetenzen der Ausländer für die jeweilige Beschäftigung naheliegender gewesen, anstelle eines beliebigen Berufsabschlusses aus dem Ausland mehr Berufserfahrung für die in Deutschland angestrebte Beschäftigung zu verlangen. Dies würde auch dem Eindruck verringern, dass Zuwanderer ohne formal anerkannte Qualifikation in Bezug auf ihre Entlohnung in Deutschland (Mindestgehalt bzw. Tariflohn als Fachkraft) gegenüber Inländern ohne Berufsabschluss privilegiert werden.

Zur praktischen Umsetzung des § 6 BeschV-E bedarf es eines unbürokratischen und schnellen Verfahrens zur Prüfung der Nachweise über die Berufserfahrung, der Identifikation des dazu passenden Beschäftigungsberufs und zur Feststellung, dass der ausländische Abschluss im Herkunftsland staatlich anerkannt ist. Der ZDH weist darauf hin, dass

weder aus dem Gesetz noch aus der Begründung hervorgeht, wie der Nachweis der Berufserfahrung zu führen ist und welche Anforderungen an diese (z. B. erworben in Voll- oder in Teilzeit) gestellt werden. Diese Fragen sollten durch bundesweit koordinierte Umsetzungsrichtlinien von allen Ausländerbehörden einheitlich beantwortet werden.

Da die Frage der staatlichen Anerkennung des ausländischen Abschlusses auch für ein zwar nicht obligatorisches, aber mögliches in Deutschland angestrebtes Anerkennungsverfahren von Bedeutung sind, sollten diese Feststellungen von der im Verordnungsentwurf noch nicht genannten Behörde zumindest in Abstimmung mit der jeweils zuständigen Anerkennungsstellen getroffen werden. Anderenfalls droht die Gefahr, dass unterschiedliche Behörden divergierende Entscheidungen treffen (vgl. Ausführungen zu § 16d Abs. 3a AufenthG-E).

Vorhandene Wissensmanagementsysteme, wie das BQ-Portal und die Datenbank der ZAB, könnten von den Anerkennungsstellen genutzt werden, um die Überprüfung der formalen Anforderungen an die ausländischen Abschlüsse zu erleichtern. Durch eine dauerhafte Förderung dieser Wissenssysteme können der Bund und die Länder aktiv zu Verfahrensbeschleunigung im Zuwanderungsprozess beitragen.

→ Als Beitrag zur Verfahrensbeschleunigung wird eine dauerhafte Förderung des BQ-Portals durch den Bund empfohlen.

Grundsätzlich zu begrüßen ist, dass die Gehaltsschwelle in § 6 BeschV-E auf 45 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherung festgesetzt werden soll (das entspricht 3.037,50 Euro im Beitragsgebiet Ost und 3.172,50 Euro im Beitragsgebiet West). Diese Werte liegen zwar deutlich unter der Schwelle von derzeit 60 Prozent in § 6 BeschV, dürften aber für viele Handwerksbetriebe dennoch eine erhebliche Beschäftigungshürde darstellen.

Deswegen begrüßt das Handwerk die vorgesehene konditionierte Möglichkeit, von der Gehaltsschwelle abweichen zu können. Der jetzige Vorschlag, diese Abweichungsmöglichkeit auf tarifgebundene Arbeitgeber zu beschränken, ist zumindest vom Ansatz her geeignet, einen Anreiz für eine Stärkung der Tarifbindung zu setzen. Da aber durch das Erfordernis einer unmittelbaren Tarifbindung nach § 3 Abs. 1 Tarifvertragsgesetz nur einem Arbeitgeberverband angehörende Arbeitgeber in den Genuss dieser Regelung kämen, ist zu bedenken, dass auch jene Arbeitgeber, die nicht Mitglied eines Arbeitgeberverbands sind, sich aber durch Bezugnahmeklauseln in ihren Arbeitsverträgen auf einschlägige Tarifverträge ebenfalls arbeitsrechtlich zu deren Einhaltung verpflichten, ausgenommen werden.

Zur Gewährleistung des in der Begründung ausgeführten Normzwecks, wonach der zu beschäftigende Drittstaatsangehörige vor "unangemessenen Arbeitsbedingungen hinreichend zu schützen" sei, ist die vorgesehene Begrenzung der Abweichungsmöglichkeit auf formal tarifgebundene Arbeitgeber nicht zwingend – dies umso mehr, als die Bundesagentur für Arbeit bei der Zustimmung zu diesem Aufenthaltstitel ohnehin vorab die Einhaltung angemessener und vergleichbarer Arbeitsbedingungen zu prüfen hat.

Aus diesen Erwägungen heraus wäre es wünschenswert, wenn zumindest in der Verordnungsbegründung klargestellt würde, dass auch eine mittelbare Tarifgebundenheit über Bezugnahmeklauseln in Arbeitsverträgen das Erfordernis der Tarifgebundenheit im Sinne der Regelung in § 6 Abs. 1 BeschV-E erfüllt.

■ Nr. 9: § 15d (Kurzzeitige kontingentierte Beschäftigung)

Bewertung auf einen Blick

- + Weiteres Flexibilisierungsinstrument zur kurzzeitigen Beschäftigung von Arbeitskräften
- Nutzungsmöglichkeit auch für Handwerksbranchen

In § 15d BeschV-E wird ein neuer Zustimmungstatbestand der Bundesagentur für Arbeit zur kurzzeitigen kontingentierten Beschäftigung in die Beschäftigungsverordnung eingefügt. Danach kann die Bundesagentur für Arbeit in Ergänzung der bestehenden Regelungen für die Beschäftigung ausländische Saisonarbeitskräfte für bestimmte Branchen Kontingente für die Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen für eine maximale Beschäftigungsdauer von sechs innerhalb von zwölf Monaten festlegen.

Bei der Nutzung dieser grundsätzlich sinnvollen Regelung sollte die Bundesagentur für Arbeit neben den klassischen Saisonbranchen der Landwirtschaft und des Hotel- und Gaststättengewerbes auch jene Handwerksbranchen berücksichtigen, die ebenfalls einen Bedarf an saisonalen Arbeitskräften haben, wie bspw. das Baugewerbe, die Lebensmittelhandwerke oder mittelständische Brauereien.

Zur Sicherstellung guter Beschäftigungsbedingungen ist das Erfordernis in § 15d Abs. 2 BeschV-E zu begrüßen, wonach eine Beschäftigung auf der Grundlage dieser Regelung nur bei tarifgebundenen Arbeitgebern erfolgen kann, die gemäß § 3 Abs. TVG tarifgebunden oder nach § 5 TVG in den Anwendungsbereich eines allgemeinverbindlich erklärten Tarifvertrag fallen.

Es sollte aber sichergestellt werden, dass über diese Regelung gefundene Arbeitskräfte bei der Erfüllung der Voraussetzungen für andere Aufenthaltstitel problemlos in dauerhafte Aufenthaltstitel wechseln können.

4. Was fehlt im Gesetzentwurf?

4.1. Durchgreifende Beschleunigung der Verwaltungsverfahren

Das beste Gesetz nützt nichts, wenn es nicht gut vollzogen wird. Im Rahmen des ZDH zusammen mit der Bundesagentur für Arbeit 2020 bis Ende 2023 durchgeführten Pilotprojekts „Handwerk bietet Zukunft“ (HabiZu) zur Gewinnung von Fachkräften aus Bosnien-Herzegowina, aber auch in zahlreichen weiteren Zuwanderungsprojekten der Handwerksorganisation, hat das Handwerk die Erfahrung gemacht, dass weniger die zugewanderungsrechtlichen Rahmenbedingungen, sondern deren unzureichende Umsetzung durch die beteiligten Behörden ein Haupthindernis für eine gelingende Zuwanderung nach Deutschland ist. Dies beginnt bei der schleppenden Visabearbeitung in vielen deutschen Auslandsvertretungen und reicht bis zu den oft überlasteten Ausländerbehörden im Inland. Im Ergebnis werden gesetzliche Regelungen, die eine zügige Durchführung des Zuwanderungsverfahrens sicherstellen sollen, wie das beschleunigte Fachkräfteverfahren in § 81a AufenthG, oftmals nicht adäquat umgesetzt.

Die in den vorliegenden Referentenentwürfen geplanten Maßnahmen zur Straffung und Beschleunigung der Verwaltungsverfahren, wie bspw. der Wegfall einiger Zustimmungserfordernisse der Bundesagentur für Arbeit, sind nicht ausreichend. Zusätzlich muss zur Beschleunigung der Visaerteilung die Aufgabenverteilung zwischen den Visastellen und dem Amt für Auswärtige Angelegenheiten (BfAA) ebenso verbessert werden wie das Schnittstellenmanagement zwischen dem Ausländerzentralregister (AZR) und den Ausländerbehörden. Dabei muss eine verbesserte technische Ausstattung und einer weiteren Digitalisierung der Verwaltungsprozesse prioritär angegangen werden. Ein bloßer weiterer Personalaufbau in den Behörden wird hingegen bestehende Ineffizienzen nicht beseitigen, sondern eher perpetuieren.

4.2. Sprachförderung

Hinreichende deutsche Sprachkenntnisse ausländischer Fachkräfte sind gerade für Handwerksbetriebe, in denen sowohl innerbetrieblich als auch mit Kunden regelmäßig nur deutsch gesprochen wird, von besonderer Bedeutung. Auch für die oftmals erforderliche Teilnahme ausländischer Fachkräfte an Qualifizierungsmaßnahmen im Betrieb oder in den Bildungszentren des Handwerks bedarf es hinreichender Deutschkenntnisse in Wort und Schrift.

Die deutsche Sprache ist und bleibt aufgrund ihrer geringen weltweiten Verbreitung und der Komplexität ihres Erlernens weiterhin ein Hauptgrund für die relativ geringe Zuwanderung ausländischer Fachkräfte nach Deutschland. So gut die Arbeit der Goethe-Institute in vielen Ländern ist, so stellt die Finanzierung der Sprachkurse sowohl die an ausländischen Fachkräften interessierten Handwerksbetriebe als auch die zumeist nur beruflich qualifizierten Zuwanderer vor erhebliche Schwierigkeiten. Zumindest für solche ausländischen Fachkräfte, die aufgrund eines Arbeitsvertrages eine konkrete Beschäftigungsperspektive in kleinen und mittleren Unternehmen in Deutschland haben, sollte eine finanzielle Unterstützung des Besuchs von Deutschsprachkursen vorgesehen werden.

Das Handwerk erwartet, dass die Frage der Deutschsprachförderung im weiteren Rechtsetzungsverfahren aufgegriffen und zielführende Maßnahmen zur Verbesserung der Angebote im In- und Ausland ergriffen werden.

4.3. Aufenthalt für Personen mit validierter Berufserfahrung ermöglichen

Das bestehende Aufenthaltsrecht sieht für Drittstaatsangehörige ohne formalen Berufsabschluss derzeit keine Möglichkeiten zum Erwerb eines Aufenthaltstitels zur Beschäftigung vor. Auch der vorliegende Gesetzentwurf zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung nimmt dieses Potenzial nicht in den Blick: Menschen, die in ihrer Heimat keinen staatlich anerkannten Abschluss auf Grundlage einer mindestens zweijährigen Ausbildung erworben haben, werden in keiner der drei Säulen der Erwerbsmigration (Fachkraftsäule, Erfahrungssäule, Potenzialsäule) abgebildet.

Sowohl aus Zuwanderungsprojekten des Handwerks als auch aus der Anerkennungsberatung der Handwerkskammern ist bekannt, dass die Berufsbildungsstrukturen in vielen Nicht-EU-Staaten keine mehrjährigen Ausbildungsgänge vorsehen. Handwerkliche Berufskompetenzen werden in zahlreichen Drittstaaten über non-formale, nicht-staatliche Bildungsanbieter oder ausschließlich in der betrieblichen Praxis erworben. Deutsche Handwerksbetriebe machen zum Teil jedoch sehr positive Erfahrungen mit ausländischen Handwerkern, die keine formale Ausbildung genossen haben (z.B. in den Hochwassergebieten in Rheinland-Pfalz, wo derzeit Sonderregelungen für die Ausländerbeschäftigung gelten) und würden dieses Potenzial – neben Fachkräften mit anerkannten bzw. anerkennungsfähigen Abschlüssen – gerne dauerhaft erschließen.

Um sicherzustellen, dass Menschen ohne formale Berufsabschlüsse aus dem Ausland über ausreichende Berufskompetenzen verfügen und um eine unkontrollierte Zuwanderung zu verhindern, müssten die jeweiligen Kompetenzen verlässlich festgestellt werden. Das in dem vom BMBF geförderten Projekt Valikom (www.valikom.de) von Kammern eingesetzte Validierungsverfahren wäre zu einer derartigen Kompetenzfeststellung äußerst geeignet: Es ermöglicht die Bewertung und Zertifizierung von non-formal und informell erworbenen Berufskompetenzen am Maßstab der anerkannten Ausbildungsberufe in einem von Kammern verantworteten, standardisierten Verfahren.

→ Der ZDH regt an, die im Projekt ValiKom bewährten Verfahren und Strukturen zügig gesetzlich zu verankern und auf dieser Basis zeitnah Zuwanderungsmöglichkeiten für Menschen mit validierter Berufserfahrung zu schaffen. Die konkreten Voraussetzungen für eine Zuwanderung auf Grundlage von validierter Berufserfahrung und die Rahmenbedingungen für die praktische Umsetzung entsprechender Verfahren müssen im Vorfeld eines Regelungsvorhabens insbesondere mit den betroffenen Kammerorganisationen abgestimmt werden.

4.4. Mitteilungspflicht bei Beschäftigungsbeendigung

Die aktuelle Regelung in § 4a Abs. 5 Satz 3 Nr. 3 AufenthG sieht vor, dass der Arbeitgeber der zuständigen Ausländerbehörde innerhalb von vier Wochen mitteilen muss, wenn die Beschäftigung, auf deren Basis ein Aufenthaltstitel erteilt wurde, vorzeitig beendet wird.

Die daraus resultierende bürokratische Belastung der Unternehmen könnte vermieden werden, wenn die Mitteilungspflicht durch die gesetzliche Normierung eines Datenaustausches zwischen Sozialversicherung und Ausländerbehörde ersetzt würde. Wenn eine Abmeldung des Arbeitnehmers erfolgt, sollte die Ausländerbehörde automatisch von der Sozialversicherung informiert werden. Eine gesonderte Mitteilungspflicht durch den Arbeitgeber wäre dann entbehrlich.

4.5. Aufenthalt zum Zwecke der Ausbildungsplatzsuche

Die in § 17 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 AufenthG genannten Kriterien „Abschluss einer deutschen Auslandsschule“ bzw. „deutsche Hochschulzugangsberechtigung“ sind in Hinblick auf

ausländische Ausbildungsplatzsuchende überzogen und realitätsfremd. Die Absolventen deutscher Auslandsschulen gehören in der Regel zu den Bildungseliten ihres Landes. Es ist unrealistisch davon auszugehen, dass diese sich in Deutschland um eine Berufsausbildung in einem handwerklichen Beruf bemühen werden. Das Kriterium führt daher im Ergebnis dazu, dass der deutsche Ausbildungsmarkt für interessierte Ausbildungsplatzbewerber aus Drittstaaten verschlossen bleiben würde. Auch der Inhaber einer deutschen Hochschulzugangsberechtigung würde wohl eher die Möglichkeit der Aufnahme eines Studiums in Deutschland nutzen, anstatt sich für eine Berufsausbildung zu entscheiden. Faktisch läuft damit die Regelung in § 17 AufenthG in Hinblick auf die gewünschte Rekrutierung ausländischer Fachkräfte über die Möglichkeit einer Berufsausbildung ins Leere.

Darüber hinaus ist nicht nachvollziehbar, warum ein Ausländer, der einen Ausbildungsplatz sucht, nach der Regelung in § 17 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 AufenthG über gute deutsche Sprachkenntnisse verfügen muss, während Ausländer, die einen Studienplatz suchen, über die „sprachlichen Voraussetzungen zur Aufnahme eines Studiums“ gemäß § 17 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG verfügen müssen. Die gewählte Formulierung erweckt den Eindruck, dass das vom potentiellen Auszubildenden geforderte Sprachniveau höher sein muss als das des potentiellen Studenten, was angesichts der zu vermittelnden Kenntnisse nicht nachvollziehbar ist. Aus Sicht des Handwerks reichen hier Sprachkenntnisse auf dem Niveau B1 (ausreichende Sprachkenntnisse) aus, zumal gerade jüngere Menschen, die über die Regelung angesprochen werden, sehr schnell in der Lage sein werden, auch ein höheres Sprachniveau zu erreichen.

Schließlich ist nicht nachvollziehbar, warum die Aufenthaltserlaubnis für die Suche nach einem Ausbildungsplatz auf sechs Monate gemäß § 17 Abs. 1 Satz 2 beschränkt wird, während gemäß § 17 Abs. 2 AufenthG potentiellen Studenten hierfür eine Aufenthaltserlaubnis für bis zu neun Monate eingeräumt werden kann. In der Regel ist vielmehr davon auszugehen, dass die Suche nach einem Ausbildungsplatz mehr Zeit in Anspruch nehmen wird als die Suche nach einem Studienplatz, sodass hier zumindest gleiche Zeiträume, eher jedoch für die Suche nach einem Ausbildungsplatz ein längerer Zeitraum als die vorgesehenen sechs Monate eingeräumt werden sollte.

Herausgeber:

Zentralverband des Deutschen Handwerks
Haus des Deutschen Handwerks
Mohrenstraße 20/21 · 10117 Berlin
Postfach 110472 · 10834 Berlin

www.zdh.de

Stellungnahme der Bundesagentur für Arbeit zu den Referentenentwürfen zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
20(4)219 A

Vorbemerkung

- Auf Grundlage des am 30.11.2022 vom Bundeskabinett verabschiedeten Eckpunkte-papiers haben das BMAS und das BMI Gesetzes- und Verordnungsentwürfe zur Neu-regelung der Fachkräftezuwanderung vorgelegt. Es handelt sich um den **Entwurf ei-nes Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung** und den **Ent-wurf einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung**. Im Rahmen der Verbändebeteiligung hat die BA bereits am 08.03.2023 gegenüber dem BMAS und BMI eine Stellungnahme abgegeben. Im Zuge der Verbändeanhörung er-folgte eine Aktualisierung. Die hier vorgelegte Stellungnahme bezieht sich auf die Ka-binettvorlage vom 29.03.2023.
- **Insgesamt** bewertet die Bundesagentur für Arbeit (BA) die **Intention** der geplanten Änderungen zum Abbau von Zuwanderungshürden **sowie die zu erwartende Ar-beitsmarktwirkung positiv**.
- Nicht nur aufgrund erhöhter Fallzahlen, sondern auch wegen zusätzlicher Anfor-derungen an die Aufgabenwahrnehmung der BA ist von einem **höheren Beratungs- und Bearbeitungsaufwand** in den **Agenturen für Arbeit** sowie der **Zentralen Aus-lands- und Fachvermittlung (inklusive der Arbeitsmarktzulassung)** auszugehen. Bezogen auf die in den Referentenentwürfen avisierten Zuwanderungszahlen entste-hen bei der BA **Erfüllungsaufwände** i.H.v. **34,5 Mio. Euro**, was einem Personal-mehrbedarf von **rund 285,5 VZÄ** entspricht. Alle derzeitigen Angaben von Erfül-lungsaufwänden sind **vorläufige** Einschätzungen.
- Da es sich bei der Verstärkung der Zuwanderung um eine **gesamtgesellschaftliche Aufgabe** handelt, spricht sich die BA dafür aus, diese **nicht allein über Beitrags-mittel** der Arbeitslosenversicherung, **sondern auch über Steuermittel** zu finanzie-ren.
- Die **Verbesserungen**, die zur Beschleunigung und Transparenz von **Verfahren** und **Prozessen** zwischen den beteiligten Behörden führen sollen, und welche im **Eck-punktepapier** der Bundesregierung aufgeführt sind, werden **begrüßt**. Allerdings müs-sen **zahlreiche Prozesse** neu ausgearbeitet und **Schnittstellen zwischen den be-teiligten Behörden definiert** werden. Für die Frist des Inkrafttretens wäre ein Zeit-raum von zwölf Monaten ab Verkündung von Vorteil.

Stellungnahme

Im Rahmen der Verbändeanhörung nimmt die BA zum Referentenentwurf eines **Gesetzes** zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung sowie zum Referentenentwurf einer **Verordnung** zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung Stellung. Grundlage der Stellungnahme ist die Kabinettvorlage vom 29.03.2023.

Der Referentenentwurf des Gesetzes erläutert, dass die Fachkräfteeinwanderung künftig auf drei Säulen ruhen soll: der Fachkräftesäule, der Erfahrungssäule und der Potenzialsäule. Darüber hinaus werden weitere Regelungen zu Einreisemöglichkeiten für Arbeitskräfte getroffen. Die nachfolgende Stellungnahme orientiert sich an dieser Struktur. Der **Fokus der Stellungnahme** liegt auf jenen **Änderungen**, die mit einer **nennenswerten Arbeitsmarktwirkung** verbunden sind **und / oder zusätzliche Erfüllungsaufwände** in der BA auslösen.

Die BA behält sich vor, sich auch nach der Stellungnahme in der Verbändebeteiligung im parlamentarischen Verfahren einzubringen und ihre Stellungnahme je nach weiteren auftretenden Themenstellungen zu präzisieren. Insbesondere zum **Erfüllungsaufwand** ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt **keine abschließende Aussage möglich**. Die geplanten Termine des Inkrafttretens sind mit finanziellen, organisatorischen und personellen Risiken verbunden. Dies wird dadurch verstärkt, dass auch Teile des Bürgergeld-Gesetzes sowie auch des Weiterbildungsgesetzes im gleichen Zeitraum umgesetzt werden.

Die BA unterstützt insbesondere ein effizientes Visumverfahren und wird sich im parlamentarischen Verfahren für eine finanzielle und personelle Stärkung aller am Visaverfahren beteiligten Behörden stark machen.

1 Erste Säule – Fachkraftsäule

1.1 Geplante Neuregelungen

1.1.1 Mehr Flexibilität beim Zielberuf (+ 7.000 Aufenthaltstitel)

Wer eine **Vollanerkennung** seiner beruflichen Qualifikation erreicht hat, kann künftig nach Deutschland **auch für eine andere qualifizierte Beschäftigung** einreisen, als nur die, zu der die berufliche Qualifikation befähigt (§ 18a AufenthG¹ n. F.).

1.1.2 Erweiterung des Anwendungsbereichs der Blauen Karte EU (+ 15.000 Aufenthaltstitel)

Die Einwanderung auf Grundlage der **Blauen Karte EU** wird erleichtert. Diese betrifft Personen, die einen akademischen Abschluss im Ausland oder Inland

¹ Aufenthaltsgesetz (AufenthG)

erworben haben und ein bestimmtes Mindestbruttogehalt verdienen (§ 18g AufenthG n. F.).

Diese **Gehaltsgrenze** soll nun – nach derzeitiger Berechnung und bezogen auf das Jahr 2023 – auf etwa 4.019 Euro **sinken** (bisher waren es 4.700 Euro), in Mangelberufen auf 3.216 Euro (bisher waren es 3.666 Euro).

Außerdem wird die Blaue Karte EU für **IT-Fachkräfte mit Berufserfahrung** auch ohne akademischen Abschluss ermöglicht (§ 18g Abs. 2 Nr. 3 AufenthG n. F.).

Der **Übergang** von einem **humanitären Aufenthaltsrecht** zu dem Aufenthalt mit einer Blauen Karte EU wird ebenfalls **erleichtert** (§ 91f AufenthG, § 59b BeschV² n. F.).

1.1.3 Verkürzung der Frist für die Niederlassungserlaubnis

Die Frist für die Niederlassungserlaubnis (also das Daueraufenthaltsrecht) soll **auf drei Jahre verkürzt** und bestimmte Zeiträume des Anerkennungsverfahrens sollen hierauf angerechnet werden (§ 18c Abs. 1 Nr. 1 AufenthG n. F.)

1.1.4 Ausweitung Nebenerwerbsmöglichkeiten

Die Nebenbeschäftigung während des Anerkennungsverfahrens wird **von bisher 10 auf 20 Stunden pro Woche** (§ 16d AufenthG n. F.) ausgeweitet. Gleiches gilt auch für die Nebenbeschäftigung bei Aufenthalt zum Spracherwerb.

1.1.5 „Ü-45-Regelung“

Die bestehende „Ü-45-Regelung“ (§ 18 Abs. 2 S. 5 AufenthG n. F.), nach der die Zuwanderer über 45 Jahre einen Nachweis über ausreichende Alterssicherung erbringen müssen, wird **fortgeschrieben und flexibilisiert**.

1.2 Bewertung der BA

Durch die Neuregelungen werden Zugangshürden abgesenkt und es wird mehr Flexibilität geschaffen. Es ist davon auszugehen, dass auch im Rahmen der Fachkraftsäule hierdurch die **Nachfrage nach Fachkräften** aus dem Ausland **steigen** und sich das **Interesse an einer Beschäftigung** in Deutschland **erhöhen** wird. Bezogen auf die durch den Anstieg an Fallzahlen zu erwartenden, zusätzlich benötigten Bearbeitungsressourcen wird auf Ziffer 6 verwiesen.

Die leichte Änderung der **komplizierten „Ü45-Regelung“** schreibt im Wesentlichen eine bisher schon wenig praxistaugliche Regelung mit hohem Prüfaufwand fort. Die vorgesehene Änderung, wonach weitere Ausnahmen möglich sind, wenn von Altersgrenze oder Gehaltsschwellen nur geringfügig abgewichen wird, stellt einen erhöhten Verwaltungsaufwand und erhöhte Rechtsunsicherheiten dar. Die **BA spricht sich für eine Abschaffung aus**.

Die Verkürzung eines Wechsels in die **Niederlassungserlaubnis** für Fachkräfte nach drei statt bislang nach vier Jahren ist attraktiv für Einreisende, schafft Planungssicherheit und reduziert Verwaltungsaufwand.

² Beschäftigungsverordnung (BeschV)

Die BA schlägt vor, dass Personen, die **in Deutschland Studium oder Berufsausbildung absolviert** haben, für qualifizierte Anschlussbeschäftigungen keine BA-Zustimmung benötigen. Bei diesem Personenkreis ist davon auszugehen, dass der Informationsstand über den deutschen Arbeitsmarkt hoch ist und daher kein Schutzbedarf in einem Genehmigungsverfahren besteht. Bereits die Rechtslage vor dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz (vor 2022) sah Zustimmungsfreiheit vor, die Rechtslage hatte sich seinerzeit bewährt.

2 Zweite Säule – Erfahrungs-Säule

2.1 Geplante Neuregelungen

2.1.1 Zuwanderung in qualifizierte Beschäftigungen auf Grundlage von Berufserfahrung (unter Verzicht auf das berufliche Anerkennungsverfahren, + 15.000 Aufenthaltstitel)

In **nicht-reglementierten Berufen**, also solchen Berufen, bei denen zur Berufsausübung keine Anerkennung der beruflichen Qualifikation notwendig ist, ist künftig eine Einwanderung möglich, die maßgeblich auf Berufserfahrung aufbaut. Diese im Eckpunktepapier so genannte Erfahrungssäule orientiert sich an einer Regelung (§ 6 BeschV aktueller Fassung), die bislang nur für IT-Fachkräfte galt und nun auf alle qualifizierten Berufe ausgeweitet wird. Voraussetzungen sind im Einzelnen eine **mindestens zweijährige einschlägige Berufserfahrung** und eine **formale Qualifikation im Heimatland**. Die **Gehaltsschwelle** wird gegenüber dem Status quo (verglichen mit der derzeitigen Regelung für IT-Berufe) deutlich **abgesenkt** und liegt künftig – nach derzeitiger Berechnung – bei 3.216 Euro pro Monat, von der **bei Tarifgebundenheit** des Betriebs nach unten **abgewichen** werden kann (§ 6 BeschV n. F.).³

2.1.2 Erleichterte Einwanderung für IT-Spezialistinnen und -Spezialisten (+ 4.000 Aufenthaltstitel)

Die **Einreise** von IT-Spezialistinnen und -Spezialisten soll **erleichtert** werden (§ 6 BeschV n. F.). Die Erleichterungen bestehen insbesondere in einer **Absenkung der Gehaltsgrenze**, der erforderlichen **Berufserfahrung** auf zwei Jahre in den letzten fünf Jahren sowie der Abschaffung des Erfordernisses von **Deutschkenntnissen**.

2.1.3 Anerkennungspartnerschaft (+ 8.000 Antragsstellungen)

Personen, die noch keine Anerkennung (auch keine Teilanerkennung) ihrer Qualifikation haben, können **zur Durchführung eines Anerkennungsverfahrens erleichtert einreisen**. Die Anerkennung kann im Inland beantragt werden, für die Erreichung der Vollanerkennung stehen bis zu drei Jahre zur Verfügung. Grundlage ist die neu geschaffene Möglichkeit für eine sog.

³ Die Eurobeträge beruhen auf einer vorläufigen überschlägigen Berechnung der im Eckpunktepapier angegebenen Formel. Sie sind daher ohne Gewähr.

Anerkennungspartnerschaft zwischen Betrieb und Arbeitnehmerin bzw. Arbeitnehmer (§ 16d AufenthG n. F.).

2.1.4 Nebenbeschäftigungsmöglichkeiten

Die Nebenbeschäftigung während des Anerkennungsverfahrens wird **von bisher 10 auf 20 Stunden pro Woche ausgeweitet**. Bei der Einreise zum Zwecke der Anerkennung und bei Einreise im Rahmen einer Vermittlungsabsprache für potenzielle Fachkräfte sollen die Nebenbeschäftigungsmöglichkeiten auf 20 Wochenstunden erweitert werden (§ 16d AufenthG n. F.).

2.2 Bewertung der BA

Die geplante Erleichterung der **Einwanderung von Personen mit Berufserfahrung ohne formale Anerkennung** ihres ausländischen Abschlusses in Deutschland ist sinnvoll und arbeitsmarktpolitisch **sehr zu begrüßen**. Es handelt sich um einen der innovativsten Teile der Neuregelungen. Damit wird zum ersten Mal in der Einwanderungsgesetzgebung honoriert, dass Personen in ihrer beruflichen Entwicklung im Ausland auch auf Grundlage von Berufserfahrung eine gute Qualifikation erreichen, die für den deutschen Arbeitsmarkt nachgefragt werden kann. Ebenso sind die erleichterten Einreisemöglichkeiten für IT-Spezialistinnen und -Spezialisten zu begrüßen.

Durch die **Absenkung der geforderten Gehaltsgrenzen** werden Zugangshürden auch für IT-Spezialistinnen und -Spezialisten abgesenkt. Hinsichtlich der Gehaltsgrenze bei Einwanderung auf Grundlage von Berufserfahrung wird eine Grenze von 45 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze festgeschrieben. Mit den relativ hohen Gehaltsgrenzen wird einerseits Potenzial eingeschränkt, andererseits begrüßt die BA, dass Lohndumping und Verdrängungseffekte am deutschen Arbeitsmarkt verhindert werden. Eine Auswertung des Entgeltatlasses der BA (<https://web.arbeitsagentur.de/entgeltatlas/>) ergibt, dass bei einem **Großteil der nicht reglementierten Berufe** die **Gehälter** von Fachkräften im Median **unter dem Wert von 45 Prozent** der Beitragsbemessungsgrenze liegen. Daher kann hier eine Einwanderung nur mit Tarifbindung erreicht werden. Für rund 43 Prozent der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Deutschland war das Beschäftigungsverhältnis 2021 durch einen Tarifvertrag geregelt.⁴ Dies könnte das Potenzial der Neuregelung einschränken. Die Entwicklung bleibt abzuwarten. Insgesamt ist die Regelung jedoch **zu begrüßen**.

Die Neuregelung zu den **Anerkennungspartnerschaften** ist ebenfalls **grundsätzlich begrüßenswert**. Jedoch bleiben hier die Hürden bestehen, die schon den Erfolg der bisherigen Einwanderungsgesetzgebung beeinträchtigt haben. Die Anerkennungspartnerschaft sieht als Modell vor, dass jemand bereits alle Qualifikationen für eine qualifizierte Beschäftigung im Heimatland erworben hat und hierfür

⁴ <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Qualitaet-Arbeit/Dimension-5/tarifbindung-arbeitnehmer.html>

Allerdings wird in dieser Statistik zur Tarifgebundenheit nicht danach unterschieden, ob ein Beruf reglementiert ist oder nicht, so dass das Potenzial nicht-reglementierter Berufe deutlich unter den genannten 43 Prozent liegen dürfte.

im Heimatland auch ein staatlicher Abschluss vorliegt. Auf dieser Grundlage wird eine Einreise für eine qualifizierte Beschäftigung ermöglicht. Es muss aber im Bundesgebiet ein Anerkennungsverfahren durchgeführt und in einem Zeitraum von bis zu drei Jahren abgeschlossen werden.

Es bleibt abzuwarten, ob im Regelfall die Vollanerkennung in dieser Frist sicher erreicht werden kann. Aber selbst, wenn das Anerkennungsverfahren keine Probleme bereitet, sind für die Vollanerkennung – die alle Qualifikationen eines Ausbildungsberufs nach deutscher Ausbildungsordnung beinhaltet – intensive Qualifizierungen notwendig, sowohl sprachlich als auch fachlich. Für ein erfolgreiches Anerkennungsverfahren ist in diesem Zusammenhang daher auch relevant, dass passgenaue Qualifizierungsangebote auf dem freien Markt zur Verfügung stehen. Die Konzeption sowie die inhaltliche Ausgestaltung der Angebote obliegt dabei den Bildungsanbietern. Die BA ist in diesem Kontext der Wettbewerbsneutralität verpflichtet.

Es ist daher **schwer zu prognostizieren, inwiefern** sich diese **grundsätzlich sinnvolle Regelung in der Praxis bewährt**.

Bei der Anerkennungspartnerschaft sind zudem noch **einzelne Fragen der Prüfverfahren ungeklärt** (z. B. Prüfung des Abschlusses im Heimatland). Hier wird bei der weiteren Ausgestaltung der Prozesse darauf zu achten sein, dass keine zusätzlichen Hürden und Schnittstellen entstehen, für die Prüfung genügend Ressourcen zur Verfügung stehen und der Prüfauftrag gemäß dem gesetzgeberischen Willen erfüllt werden kann.

3 Dritte Säule – Potenzial-Säule

3.1 Geplante Neuregelungen

3.1.1 Chancenkarte (+ 30.000 Aufenthaltstitel)

Es soll eine Chancenkarte zur Arbeitsplatzsuche eingeführt werden. Diese wird an Personen erteilt, die bestimmte **Auswahlkriterien** erfüllen (Qualifikation, Sprachkenntnisse, Berufserfahrung, Deutschlandbezug und Alter).

Personen mit **Vollanerkennung** ihres ausländischen Berufsabschlusses erhalten die Chancenkarte **ohne weitere Voraussetzungen**, mit Teilanerkennung mit erleichterten Voraussetzungen. Im Zeitraum der Arbeitssuche ist eine **Beschäftigung bis 20 Stunden pro Woche** möglich (§ 20a AufenthG n. F).

3.2 Bewertung der BA

Bei der Erteilung der Chancenkarte sind Verfahrensdetails noch nicht geklärt. Die Zahl der **festgelegten Prüfkriterien** erscheint mit Blick auf den Prüfaufwand **hoch**. Im Sinne eines **effizienten Prüfprozesses** wird eine **Reduzierung der Kriterien empfohlen**. Zudem sollten **behördliche Schnittstellen** in der Prüfung **möglichst vermieden** werden.

Die **systematische Einbindung der BA** in die Prüfung der Kriterien ist **nicht erforderlich**, da es sich nicht um einen Arbeitsmarktzulassungsprozess handelt. Der

Gesetzentwurf sieht vor, dass die BA bei der Prüfung der Tatbestandsvoraussetzungen der Chancenkarte nicht beteiligt wird. Dies wird von der BA befürwortet. Auf Grund des Beratungsbedarfes und Vermittlungswunsches ist aber von einer **steigenden Inanspruchnahme des Dienstleistungsangebotes der BA durch Zugewanderte auszugehen**.

4 Weitere Regelungen zu Einreisemöglichkeiten für Arbeitskräfte

4.1 Geplante Neuregelungen

4.1.1 Kontingentierte Helfertätigkeit (+ 30.000 Aufenthaltstitel)

Eine Einreise zu Beschäftigungen **unabhängig von einer Qualifikation** (also auch als HelferIn oder Helfer) soll auf Grundlage eines **von der BA festgelegten Kontingents** möglich werden. Diese Einreise soll **für 90 Tage innerhalb eines Zeitraums von 180 Tagen** mit einer Arbeitsmarktzulassung der BA möglich sein. Bei visafreien Staaten sollen von der BA Arbeitserlaubnisse erteilt werden (§ 15d BeschV n. F.). Der Beschäftigungsbetrieb hat die Reisekosten des Arbeitnehmers oder der Arbeitnehmerin zu tragen. Hier soll das Verfahren der Vorabzustimmung gemäß § 36 Abs. 3 BeschV durchgeführt werden.

4.1.2 Westbalkanregelung (+ 25.000 Aufenthaltstitel)

Das **Kontingent** der Westbalkanregelung wird von derzeit 25.000 pro Jahr auf 50.000 **deutlich erhöht** und entfristet (§ 26 Abs. 2 BeschV n. F.). Hier soll ebenfalls das Verfahren der Vorabzustimmung gemäß § 36 Abs. 3 BeschV gelten.

4.1.3 Ferienbeschäftigung

Die Ferienbeschäftigung wird **eingeschränkt**. Künftig können **nur noch Studierende** ausländischer Hochschulen **bis zur Vollendung des 35. Lebensjahres** eine Ferienbeschäftigung aufnehmen.

4.1.4 Einreisemöglichkeit für Pflegehilfskräfte (+ 1.200 Aufenthaltstitel)

Es wird eine neue Einreisemöglichkeit für Pflegehilfskräfte geschaffen. Zielgruppe sind Personen, die einen **inländischen Abschluss als Pflegehilfskraft** besitzen **oder** einen im Ausland erworbenen, bei denen die Anerkennungsstelle die **Gleichwertigkeit** festgestellt hat (§ 22a BeschV n. F.).

4.1.5 Verstetigung der Beratungsangebote von fairer Integration

Gemäß § 45b AufenthG n. F. soll das Netzwerk faire Integration verstetigt werden. Betriebe haben gemäß § 45c AufenthG n. F. den Auftrag, auf dieses Beratungsangebot hinzuweisen.

4.1.6 Familiennachzug

Die **Möglichkeiten** des Familiennachzugs bei der Blauen Karte EU und der ICT-Karte werden **erleichtert** (§ 81 Abs. 6 AufenthG n. F.; Gesamtzahl des Familiennachzugs über alle Zuwanderungswege +15.060 Aufenthaltstitel).

4.2 Bewertung der BA

Die Zielsetzung einer **Einwanderung auch für Arbeitskräfte, die keine Fachkräfte** sind, ist **zu begrüßen**. Dies **darf jedoch keine negativen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt** (Ausbeutung, Verdrängungseffekte u. a.) haben und die Ressourcen der Bearbeitung nicht überfordern. Gerade die bisherigen Erfahrungen der BA im Bereich der Saisonarbeit in der Landwirtschaft zeigen, dass im Helfersegment ein erhöhtes Ausbeutungsrisiko besteht und aufgrund der hohen Volatilität erhebliche Aufwände für die Arbeitsmarktzulassung entstehen (hohe Anzahl an Mehrfacheinreisen, hohe Anzahl nicht realisierter Einreisen für erteilte Arbeitsmarktzulassungen).

Bei der Regelung zur **kontingentierte Helferzuwanderung** (90-Tage-Regelung) **sind viele Prozessdetails unklar**, was eine fundierte Bewertung zum aktuellen Zeitpunkt erschwert. Außerdem sollten die **Grundsätze der fairen Migration**, die in der neuen Helferregelung festgelegt sind (Tarifbindung, Sozialversicherungspflicht) **auf weitere, bereits bestehende Regelungen** für Helfertätigkeiten (Saisonbeschäftigung, Ferienbeschäftigung) **übertragen** werden. Damit würde wichtigen Aspekten der fairen Migration durchgehend Rechnung getragen und Ausweicheffekte auf die herkömmlichen Helferregelungen vermieden. Die **Kontingentierung** der BA im Zusammenhang mit der Helferzuwanderung sollte sich **nicht nur an den Bedarfen des Arbeitsmarktes, sondern auch an den Bearbeitungskapazitäten** der BA orientieren. Die Kapazitäten wären ansteigende Kontingente anzupassen und die BA mit den notwendigen Ressourcen zu versehen. Die Übernahme der Reisekosten durch den Beschäftigungsbetrieb ist ein wichtiger Beitrag zu der Lösung des Anliegens fairer Mobilität.

Die Kontingenterhöhung und Entfristung bei der **Westbalkanregelung** werden von der BA begrüßt. Die positive Wirkung der Regelung wurde bereits u. a. vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (siehe u.a. IAB-Forum, 25.11.2020, „Die Westbalkanregelung bleibt auch in der Corona-Krise für viele Betriebe wichtig“⁵), nachgewiesen. Weiterhin muss ein Augenmerk daraufgelegt werden, dass in Ausführung der Regelung und im Kontext der Beschäftigung in Helfertätigkeit die Grundsätze der fairen Migration gewahrt werden.

Durch die geplante **Vorabzustimmung** bei der kontingentierte Helferzuwanderung und bei der Westbalkanregelung werden jedoch die Verfahren nicht mehr allein über die deutschen Vertretungen im Ausland koordiniert, sondern können durch die Arbeitgeber in Deutschland organisiert werden. Das entlastet zwar die Visastellen der Auslandsvertretungen mit ihren langen Verfahrenswegen, belastet aber die BA. Diese Aufgabenverschiebung auf die BA ist wahrscheinlich geeignet, die Auslandsvertretungen zu entlasten. Auch mögliche Optimierungen bei IT-Unterstützungen und Automatisierungen, die wir prüfen, werden nicht die Zusatzbelastung der BA auffangen können, so dass hier zusätzliche Ressourcen in Rechnung zu stellen sind.

⁵ <https://www.iab-forum.de/die-westbalkanregelung-bleibt-auch-in-der-corona-krise-fuer-viele-betriebe-wichtig/>

Bei der Westbalkanregelung sind in der Umsetzung noch verschiedene Fragen ungeklärt.

Positiv zu bewerten sind die in diesem Kontext vorgesehenen **Einschränkungen** der missbrauchsanfälligen Regelungen zur **Ferienbeschäftigung**.

Die **Neuregelung für Pflegehilfskräfte** wird von der BA angesichts der besonders hohen Arbeitskräftenachfrage in diesem Bereich **begrüßt**.

Die Neuregelungen zu dem Themenbereich „**Faire Integration**“ werden von der BA positiv bewertet. Die BA arbeitet mit dem Projekt „Faire Integration“, derzeit auf Grundlage des Europäischen Sozialfonds finanziert, bereits jetzt gut zusammen, so dass eine **Verstetigung** von der BA **begrüßt** wird.

Die **Erleichterungen des Familiennachzugs** sind als **wichtiger Faktor der dauerhaften Integration** von Zuwanderern zu begrüßen, worauf auch eine aktuelle Studie des Instituts für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) hindeutet. Die **Regelungen zum Familiennachzug sollten** aber nicht nur für die Blaue Karte EU und die ICT-Karte erleichtert werden, sondern **für alle Aufenthaltstitel für Aufenthalte zur qualifizierten Beschäftigung**.

5 Weitere aufenthaltsrechtliche Aspekte

5.1 Aufenthaltstitel bei Jobwechseln

Die BA spricht sich dafür aus, **gesicherte Aufenthaltsrechte für den Fall eines Arbeitsplatzverlustes** zu schaffen, die der betreffenden Person die Gelegenheit eines Aufenthalts zur Suche eines neuen Arbeitsplatzes geben und einen nahtlosen neuen Titel bei Finden eines neuen Arbeitsplatzes ermöglichen.

5.2 Neues Instrument der Globalzustimmung (§ 39 Abs. 2a AufenthG n. F.)

Gemäß § 39 Abs. 2a AufenthG n. F. gilt die BA-Zustimmung als erteilt, wenn die BA für **einzelne Berufe oder Beschäftigungen** festgestellt hat, dass die Besetzung offener Stellen für einen befristeten Zeitraum mit den durch Tarifvertrag oder durch die BA festgelegten Arbeitsbedingungen arbeitsmarkt- und integrationspolitisch verantwortbar ist (Globalzustimmung), und der Arbeitgeber ihre Einhaltung zugesichert hat.

Hier handelt es sich um ein **bislang gesetzlich nicht geregeltes Instrument**.

Die BA hat bereits in der Vergangenheit von dem Instrument der Globalzustimmung Gebrauch gemacht, z. B. bei der Globalzustimmung vom 06.07.2022 für Flughafenpersonal. Bislang war das Instrument der Globalzustimmung als Rechtsinstitut nicht geregelt, und es widersprach der bisherigen Rechtssystematik, die auf einzelfallbezogene Zustimmungen ausgerichtet war. Daher wird **mit der Neuregelung** eine **systematische Klarheit geschaffen**.

Die BA spricht sich dafür aus, das Instrument der Globalzustimmung so auszugestalten, dass Prozesse und Kriterien noch klarer bestimmt werden. Bei der

Globalzustimmung sollte es sich um eine **Ausnahmelösung** handeln. Die anderen rechtlichen Zuwanderungswege sollten im Vordergrund stehen.

5.3 Sanktionierung von Betrieben

Gemäß § 22a Abs. 4 BeschV n. F. kann die BA Betriebe, die gegen bestimmte rechtliche Bestimmungen verstoßen haben, **bis zu fünf Jahren** aus dem Arbeitsmarktzulassungsverfahren **ausschließen**.

Die BA hält diese Regelung **im Sinne der fairen Migration** für **sinnvoll**, hält aber die **Zuordnung der Aufgabe zur BA** für **problematisch**. Die BA darf nicht in die Rolle einer Arbeitsmarktspektion gebracht werden, die nicht mit Auftrag und Expertise der BA vereinbar ist. Die Kernaufgabe der BA liegt im Arbeitsmarktausgleich, also arbeitssuchende Personen mit Betrieben zusammen zu bringen. Die Kernkompetenz der BA liegt mithin in beratenden und vermittelnden Dienstleistungen. Dies wird durch eine Rolle der Arbeitsmarktspektion konterkariert, bei der der BA Aufgaben der Sanktionierung von Betrieben bei Rechtsverstößen zugeschrieben werden.

Die **Feststellung von Verstößen** gegen Mindeststandards bei **Arbeits- oder Unterkunftsbedingungen** liegt zu Recht in der **Zuständigkeit anderer Behörden**, wie z. B. dem Zoll.

Der Ausschluss aus dem Arbeitsmarktzulassungsverfahren ist zudem ein **sehr gravierender Eingriff in die Gewerbefreiheit**, der **Strafcharakter** hat. Die Ausschlussentscheidung muss den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit genügen. Zur vollständigen Sachverhaltsermittlung wären alle rechtlichen Beweismittel (Zeugeneinvernahme, Urkundenbeweis, Augenschein usw.) einzusetzen und auszuschöpfen. Hierfür **müssten** einer Behörde, die diese Prüfung zu übernehmen hat, auch **polizeiliche Befugnisse übertragen** werden. Derartige Aufgaben wären auf Polizeibehörden zu übertragen und nicht der BA, deren Hauptaufgabe der Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt ist.

5.4 Onlineanbindung aller Ausländerbehörden an das elektronische BA-Zustimmungsverfahren

Bereits jetzt steht allen Ausländerbehörden eine **Onlineschnittstelle** zur Verfügung zur Einbindung der BA im **Zustimmungsverfahren**. Diese Schnittstelle wird vom Bundesverwaltungsamt bereitgestellt und derzeit **noch nicht von allen Ausländerbehörden genutzt** (Quelle: Bundesverwaltungsamt). **Die übrigen Ausländerbehörden** schalten die BA per **Telefax** oder auf dem **Briefpostweg** ein. Dies löst bei der BA **erheblichen Bearbeitungsaufwand** aus. Die BA spricht sich dafür aus, im Aufenthaltsgesetz **alle Ausländerbehörden zu verpflichten**, das Onlineverfahren zu nutzen.

Um eine eindeutige **Identifikation einer Person sicherzustellen**, ist eine Identifikation in den IT-gestützten Verwaltungsprozessen anhand einer **Passnummer sowie AZR-Nummer** als unterstützendes Merkmal der Identitätsprüfung unabdingbar. Dies würde eine bestmögliche behördenübergreifende Suche unterstützen. Diese Vorgehensweise ist derzeit aus rechtlichen Gründen nicht möglich. Die BA

spricht sich dafür aus, hierfür die **notwendigen Gesetzesgrundlagen zu schaffen**, um dem im Eckpunktepapier formulierten Ziel einer verbesserten Digitalisierung in den behördenübergreifenden Prozessen (end to end) gerecht zu werden.

6 Zuwanderungszahlen, Erfüllungsaufwände, Finanzierung

Gesamtheitlich werden von der BA darüber hinaus noch folgende Punkte angemerkt:

6.1 Angenommene Zuwanderungszahlen

Aus den Referentenentwürfen ergibt sich die Erwartung, dass nach Inkrafttreten des neuen Rechts mit der **Zuwanderung von 88.500 Fachkräften** (Summe der Fachkräfte- Erfahrungs- und Potenzialsäulen sowie 60 Prozent der Westbalkanregelung⁶) und **41.200 weiteren Arbeitskräften** (Kontingentierte Helferregelung und Pflegehilfskräfte sowie 40 Prozent der Westbalkanregelung), also **insgesamt 129.700 zusätzlichen Drittstaatsangehörigen** zu rechnen ist.

6.2 Erfüllungsaufwände der BA

Die in den Referentenentwürfen zugrunde gelegten Erfüllungsaufwände sind nach derzeitigem Kenntnisstand zutreffend. Allerdings handelt es sich um vorläufige Einschätzungen, die mit Blick auf die weitere Ausdetaillierung der Verfahren erneut überprüft werden müssen.

Die **Fallzahlen** erscheinen anhand der in den Referentenentwürfen getroffenen Annahmen **grundsätzlich nachvollziehbar**. Die einzelnen **Bearbeitungszeiten** erscheinen jedoch **teilweise zu niedrig** angesetzt, die Quellen sind unklar. Zudem beziehen sich die Entwürfe **nur auf das unmittelbare Arbeitsmarktzulassungsverfahren**. Weitere Aufwände, insbesondere in der **Beratung, Vermittlung und Qualifizierung werden nicht aufgeführt**, sollten aus Sicht der BA jedoch berücksichtigt werden.

Hinzu kommt die geplante Verfahrensregelung, dass die BA bei der Westbalkanregelung und bei der kontingentierte Helferregelung künftig das Verfahren der **Vorabzustimmung** gemäß § 36 Abs. 3 BeschV durchführen soll, was die Bearbeitungszeit pro Fall in diesen Massenverfahren deutlich erhöht.

Legt man **alleine das Arbeitsmarktzulassungsverfahren** zu Grunde, ergibt sich aus Sicht der BA ein Erfüllungsaufwand von **rd. 24,8 Mio. Euro**. Hier sind 3,6 Mio. Euro für IT-Anpassungen, die alleine mit der Rechtsänderung zusammenhängen, als einmaliger Aufwand enthalten.

Werden die **mittelbar entstehenden Beratungsaufwände** berücksichtigt, ergibt sich ein Erfüllungsaufwand von **rd. 9,70 Mio. Euro**.

Alle derzeitigen Angaben der Erfüllungsaufwände sind **vorläufige Einschätzungen**. Hier können sich bei weiteren Ausdetaillierungen von Zuständigkeiten und

⁶ Quelle: IAB Kurzbericht 16/2020 - Erwerbsmigration über die Westbalkanregelung

Prozessen noch Veränderungen ergeben. Auch für die IT können sich im Zusammenhang mit der konkreteren Konzeptionierung noch höhere Erfüllungsaufwände ergeben. **Insgesamt** entstehen aus Sicht der BA damit Erfüllungsaufwände von **34,5 Mio. Euro**.

Der hieraus resultierende **Personalmehrbedarf** für die BA wird mit **285,5 VZÄ** beziffert.

Die aus dem Gesetzesvorhaben resultierenden zusätzlichen Personalaufwände hängen stark von der tatsächlichen Ausgestaltung des Gesetzes ab.

Die **Auswirkungen auf Lebensunterhaltsleistungen** (z. B. nach SGB II und SGB III) können hier ebenfalls **noch nicht detailliert eingeschätzt** werden. Da die Aufenthaltstitel im Einreiseprozess Lebensunterhaltssicherung voraussetzen, ist damit zu rechnen, dass im zeitlichen Zusammenhang mit der Einreise kein SGB II-Bezug entsteht. Allerdings führen die neuen bzw. zeitlich erweiterten Nebenbeschäftigungsmöglichkeiten (z. B. bei Anerkennungspartnerschaft, Chancenkarte und Vermittlungsabsprachen) dazu, dass hier **Versicherungsanwartschaften** erworben werden und damit ein Anspruch auf Arbeitslosengeld nach dem SGB III grundsätzlich möglich ist, sofern dieser Personenkreis auch nach Ende der Nebenbeschäftigung einen Aufenthaltstitel erhalten kann, der die Ausübung einer Erwerbstätigkeit erlaubt. Bei einer versicherungspflichtigen Beschäftigung ist bei Erfüllung der weiteren Voraussetzungen ein Anspruch auf **Kurzarbeitergeld** möglich. Auch im Bereich **Insolvenzgeld** könnten, unabhängig von der Versicherungspflicht, Ansprüche entstehen. Eventuelle Mehrausgaben sind nicht bezifferbar.

6.3 Finanzierung

Ungeachtet der Frage, wie genau der Erfüllungsaufwand zu errechnen ist, gibt es **in den Referentenentwürfen keine spezifischen Regelungen über die Finanzierung**. Daher würde bei unverändertem Inkrafttreten der Neuregelungen der Grundsatz gelten, dass die BA-Aufgaben aus Beitragsmitteln der Arbeitslosenversicherung zu finanzieren sind. Da es sich bei der Verstärkung der Zuwanderung um eine **gesamtgesellschaftliche Aufgabe** handelt, **spricht sich die BA dafür aus**, diese Ausgaben **nicht allein über Beitragsmittel der Arbeitslosenversicherung, sondern auch über Steuermittel zu finanzieren**. In bestimmten Bereichen, z. B. der aktiven Rekrutierung von Fachkräften im Ausland, könnte ergänzend über gebührenfinanzierte Kooperationsmodelle mit Dritten nachgedacht werden.

6.4 Frist des Inkrafttretens

Die Referentenentwürfe sehen für wesentliche Teile der Neuregelung eine Inkrafttretensfrist von sechs bis neun Monaten nach Verkündung vor. Die gestaffelte Inkrafttretensregelung wird begrüßt, aber teilweise als sehr ambitioniert eingeschätzt, um Personal zu rekrutieren, zu schulen sowie die notwendigen Anpassungen in Infrastruktur und IT vorzunehmen. Daher wäre eine Inkrafttretensfrist von zwölf Monaten ab Verkündung von Vorteil.

7 Änderung des Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes (Art. 8 Gesetzentwurf)

Im Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz ist vorgesehen, dass die Antragstellerin oder der Antragsteller im Anerkennungsverfahren den Vermerk über eine Standortberatung der Zentralen Servicestelle Berufsanerkennung (ZSBA) vorlegen kann. Nach aktueller Rechtslage ist die ZSBA in der derzeitigen Organisations- und Finanzierungsform bis 31.12.2023 befristet (§ 421 b Drittes Buch Sozialgesetzbuch – SGB III). Eine **Verlängerung der ZSBA** ist im vorgelegten Gesetzentwurf **noch nicht geregelt**. Die BA würde zu der Verlängerung selbst erst Stellung nehmen, wenn das hierfür notwendige Gesetz zur Stellungnahme vorgelegt wird. Insgesamt gilt für die BA die Bewertung, dass eine Verlängerung nur in Betracht kommt, wenn wie bisher die Finanzierung nicht durch Beitragsmittel der Arbeitslosenversicherung erfolgt.

8 Bezug zu noch nicht umgesetzten Regelungen des Eckpunktepapiers

Zu beachten ist auch, dass die **Referentenentwürfe nicht alle Aspekte des Eckpunktepapiers umfassen** (z. B. mit Blick auf die Optimierung von Schnittstellen zwischen den Behörden, die Beschleunigung von Digitalisierung und IT-Vorhaben, die Durchführung von Marketingaktivitäten und Vorintegrationsmaßnahmen etc.). Diese Vorhaben des Eckpunktepapiers müssten noch seitens der Bundesregierung präzisiert und können erst dann hinsichtlich ihrer Aufwände separat bewertet werden.

Stellungnahme



Deutscher Bundestag

Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache

20(4)219 B

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zu den Referentenentwürfen des BMI und des BMAS

Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung und

Entwurf einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

07.03.2023

DGB-Stellungnahme zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten

Die Einschätzung des DGB basiert auf folgenden Leitlinien. Der DGB konstatiert, dass:

- Hürden in den Beantragungsverfahren der Visa und zur Anerkennung von Berufs- sowie Hochschulqualifikationen abgesenkt werden müssen; sie müssen kürzer und berechenbarer werden,
- eine Gleichbehandlung zwischen Eingewanderten aus Drittstaaten und inländischen Arbeitnehmer*innen zwingend gewährleistet werden muss,
- Eingewanderte aus Drittstaaten grundsätzlich zu tarifvertraglichen Bedingungen zu beschäftigen sind,
- eine an den spezifischen Bedarfen orientierte Beratung und Unterstützung beim Einstieg in Beschäftigung sichergestellt werden muss,
- ein geplantes Punktesystem umfassende und transparente Möglichkeiten für eine Einwanderung eröffnen muss, auch ohne einen Arbeitsvertrag vorweisen zu müssen
- ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen dringend vorzubeugen ist,
- die Bindung des Aufenthaltstitels an die Beschäftigung bei nur einem Arbeitgeber abzuschaffen ist, weil sich daraus Abhängigkeitsverhältnisse mit vielen Folgeproblemen ergeben; Aufenthaltstitel und Visa sollten für Fälle, in denen beispielsweise Beschäftigten gekündigt wird oder Vertragsbedingungen durch die Arbeitgebenden nicht eingehalten werden, noch sechs Monate weiter gültig bleiben und zur eigenständigen Existenzsicherung übergangsweise eine Erwerbstätigkeit möglich sein.
- der Zugang zu umfassenden Informationen Einreisewilligen eine realistische, unabhängige Einschätzung der Rahmenbedingungen in Deutschland ermöglichen soll,
- der Erwerb der deutschen Sprache niedrigschwellig, kostenfrei für die zuwandernden Menschen und für alle Personengruppen – auch solchen mit besonderen Bedarfen – möglich sein muss,
- unverzüglich eine bundesweite Vereinheitlichung der Verfahren der Qualifikationsanalyse und Anerkennung beruflicher Qualifikationen entwickelt und umgesetzt werden muss,

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstandsverwaltung

Abteilung Demokratie, Migration und
Antirassismuspolitik – DMA

Abteilung Arbeitsmarktpolitik

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

E-Mail:
vera.egenberger@dgb.de
Tel.: (030) 24060-507
evelyn.raeder@dgb.de
Tel: (030) 24060 399
martin.varga@dgb.de
Tel: (030) 24060 269

www.dgb.de

- gesellschaftliche Integration keine Einbahnstraße ist und von staatlichen Institutionen, von den Sozialpartnern und darüber hinaus auch gesamtgesellschaftlich getragen werden muss.

Inhalt

1	Grundsätzliche Bewertung	2
2	Im Einzelnen	4
2.1	Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung (Schwerpunkt: Aufenthaltsgesetz)	4
2.1.1	Allgemeines (Art. 2 Nr. 9, betrifft § 18 AufenthG)	4
2.1.2	Umsetzung der Änderungen aus der überarbeiteten Blue Card Richtlinie (Schwerpunkt in Art. 1 Nr. 7, betrifft u. a. § 18g AufenthG)	4
2.1.3	Aufenthalte zum Zweck der Berufsankennung und Qualifizierung; Nebentätigkeiten (Schwerpunkt in Art. 2 Nr. 6, betrifft u. a. § 16d AufenthG)	5
2.1.4	Chancenkarte (Art. 2 Nr. 15, betrifft § 20a AufenthG)	8
2.1.5	Beschäftigung mit fachfremder Qualifikation (Art. 2 Nr. 10 und 11, betrifft §§ 18a, 18b AufenthG)	9
2.1.6	Weitere Regelungen (Art. 2 Nr. 12a sowie Art. 2 Nr. 16 b, 22, betrifft §§ 18c, 39 und 98a AufenthG)	10
2.1.7	Informationen und Beratung für Eingewanderte aus Drittstaaten (§ 45 b und c AufenthG)	11
2.2	Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung (Schwerpunkt: Änderung der Beschäftigungsverordnung)	11
2.2.1	Entfristung und Erweiterung der Westbalkanregelung (Art. 1 Nr. 2 und Art. 2 Nr. 11, betrifft § 26 Abs. 2 BeschV)	11
2.2.2	Kurzzeitige kontingentierte Beschäftigung (Art. 2 Nr. 9, betrifft § 15d BeschV)	13
2.2.3	Sanktionen gegen Arbeitgeber (Art. 2 Nr. 14, betrifft § 36 Abs. 4 BeschV)	16
2.2.4	Beschäftigung bei ausgeprägter berufspraktischer Erfahrung (Art. 2 Nr. 4, betrifft § 6 BeschV)	17
2.2.5	Weitere geplante Änderungen in der Beschäftigungsverordnung	18
2.3	Sonstige Aspekte	19
2.3.1	Statuswechsel zulassen	19
2.3.2	Kapazitäten der Ausländerbehörden und weiterer Behörden stärken	20
2.3.3	Private Arbeitsvermittlung regulieren; kein Einsatz von Leiharbeitsunternehmen	20
2.3.4	Diskriminierungserfahrungen von Eingewanderten berücksichtigen	22
2.3.5	Erstansprechstelle aufbauen	22
3	Resümee	22

1 Grundsätzliche Bewertung

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen ausdrücklich viele Maßnahmen, die vor allem im Gesetzentwurf enthalten sind. Sie sind ein guter Schritt in die richtige Richtung.



Die Maßnahmen, die auf eine verstärkte Einwanderung in Helfertätigkeiten abzielen und im vorliegenden Verordnungsentwurf enthalten sind, werden demgegenüber kritisch bewertet.

Der Fokus der Entwürfe liegt auf der „Sicherung des Fach- und Arbeitskräftebedarfs“. Gesellschaftspolitische Dimensionen bleiben weitestgehend ausgeblendet. Fachkräfteeinwanderung darf sich aus der Sicht des DGB keinesfalls nur am Arbeitgeberinteresse orientieren, sondern der Mensch sollte im Vordergrund stehen. Wer nach Deutschland kommt, hier lebt und arbeitet und bleiben möchte, braucht die Chance, in unserer Gesellschaft anzukommen und ökonomisch und politisch teilzuhaben, sowie nachhaltige Bleibeperspektiven. Der Referentenentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung leistet hierzu einen gewissen Beitrag, beschränkt sich aber zu sehr auf Verfahren und Abläufe.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund vertritt die Interessen von Arbeitnehmenden, gleich welcher Herkunft und welchen Geschlechts. **Gleiche Entlohnung am gleichen Ort für die gleiche Tätigkeit** muss auch bei der Fachkräfteeinwanderung gelten. Einwanderung darf nicht dazu dienen, gute Arbeitsbedingungen und Tarifverträge zu unterlaufen oder dringend nötige Verbesserungen auszubremsen. Die Beschäftigten, ganz gleich ob bereits in Deutschland lebend oder neu einwandernd, verdienen verlässliche Regeln, die gute und qualifikationsgerechte Arbeit sicherstellen. Menschen aus Drittstaaten und insbesondere die hier nicht dauerhaft Beschäftigten müssen viel stärker vor Arbeitsausbeutung geschützt werden. Die im Referentenentwurf vorgestellten Maßnahmen weisen einige, jedoch zu zögerliche Maßnahmen in diese Richtung auf, die teils lediglich neu entstehende Risiken ausgleichen.

Nicht nachvollziehbar ist für den DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften, dass im vorliegenden Gesetzentwurf die gleichstellungspolitischen Auswirkungen der geplanten Änderungen weder geprüft noch dargestellt werden – obwohl die Regierungsparteien sich in ihrem Koalitionsvertrag darauf verständigt haben, Gesetze künftig einem Gleichstellungsscheck zu unterziehen. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern seit Langem, bestehende und künftige Gesetze in einem strukturierten Checkverfahren zu überprüfen mit dem Ziel, die Gesetzesfolgen aus einer gleichstellungspolitischen Perspektive zu bewerten und die Gleichstellung von Frauen und Männern in allen Politikfeldern gleichermaßen voranzutreiben. Dies gilt auch bei der Einwanderung.

2 Im Einzelnen

2.1 Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung (Schwerpunkt: Aufenthaltsgesetz)

2.1.1 Allgemeines (Art. 2 Nr. 9, betrifft § 18 AufenthG)

Künftig soll Abschnitt 4 im Kapitel 2 des Aufenthaltsgesetzes (Aufenthalt zum Zweck der Erwerbstätigkeit) ausweislich der Änderungen in § 18 Abs. 1 nicht nur der Sicherung der Fachkräftebasis, sondern auch der Arbeitskräftebasis dienen.

Hier wird Bezug auf die nachhaltige Integration von Fachkräften sowie Arbeitskräften mit ausgeprägter Berufserfahrung in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft genommen. Auch die Begründung des Entwurfs erklärt die Änderungen damit, dass künftig auch Aufenthalts- und Beschäftigungsmöglichkeiten für Arbeitskräfte mit ausgeprägter Berufserfahrung bestehen. Diese Möglichkeiten begrüßen der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften, da es sich faktisch um Fachkräfte handelt, die aber aufgrund zu hoher Vergleichbarkeitsanforderungen bislang keinen hinreichenden Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt hatten.

Doch die Änderungen insbesondere in § 18 Abs. 1 S. 1 AufenthG haben weiterreichende Implikationen: Die Änderung einer Grundsatznorm bahnt einen Paradigmenwechsel an. Denn sie kann nicht ohne den Kontext der weiteren geplanten Änderungen insbesondere in der Beschäftigungsverordnung betrachtet werden, die auf eine Ausweitung der Arbeitskräfteeinwanderung abzielen und dabei auch unabhängig von bestimmten berufspraktischen Vorerfahrungen sind. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften weisen darauf hin, dass es in Deutschland statistisch nachweisbar keinen allgemeinen Arbeitskräftemangel gibt. Vulnerable Gruppen von Erwerbsmigrant*innen dürfen nicht ausgenutzt werden, um Arbeitgeber vom Druck zur Verbesserung von Arbeitsbedingungen und Arbeitsentgelten zu entlasten. Zudem können bei der Fachkräftesicherung die Aktivierung inländischer Fachkräftepotenziale durch eine Verbesserung der Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten sowie die Förderung der Erwerbsbeteiligung von Frauen, älteren Menschen und Menschen mit Behinderung durch Einwanderung ergänzt, aber nicht ersetzt werden.

2.1.2 Umsetzung der Änderungen aus der überarbeiteten Blue Card Richtlinie (Schwerpunkt in Art. 1 Nr. 7, betrifft u. a. § 18g AufenthG)

Ein Gutteil der geplanten Änderungen erwächst aus der Überarbeitung der Richtlinie (EU) 2021/1883 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 20. Oktober 2021 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hoch qualifizierten Beschäftigung und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/50/EG. Die sogenannte Blue Card Richtlinie war aufgrund von identifizierten Hürden überarbeitet worden und Rahmenbedingungen für die EU weite Berücksichtigung von Aufenthaltszeiten in anderen EU-Ländern wurden aufgenommen.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen, dass

- bezüglich der **Anwartschaftszeiten** für die Niederlassungserlaubnis in Deutschland auch **Aufenthaltszeiten** (inkl. Studienzeiten) **aus anderen EU-Ländern** und im Besonderen Zeiten eines Aufenthaltes über die Blaue Karte, die in einem anderen EU-Land ausgestellt wurde (§ 9 Aufenthaltsgesetz) nun **anerkannt** werden.
- Anforderungen an die **Gehaltshöhen** abgesenkt werden (§ 18g), um einem größeren Kreis von Personen den Zugang zur Blue Card zu ermöglichen, wenngleich die tatsächliche Wirkung abzuwarten bleibt.
- einer Fachkraft mit akademischer Ausbildung nun **ohne Zustimmung der BA eine Blaue Karte EU ausgestellt** werden wird, sofern sie einen entsprechenden Beruf ausübt oder der Hochschulabschluss nicht mehr als drei Jahre zurückliegt (§ 18g).
- ein **Arbeitgeberwechsel** zumeist ohne BA Zustimmung **möglich** (§ 18g) sein wird. Die Meldung des Wechsels eines Arbeitgebenden durch den*die Beschäftigte in den ersten 12 Monaten des Aufenthaltes bei der Ausländerbehörde zu melden (§ 82) stellt ein zumutbares Hindernis dar und dient der möglichen Kontrolle der angemessenen Arbeitsbedingungen.
- wenn die Blaue Karte EU in einem anderen Mitgliedsstaat der EU ausgestellt wurde, die Person unter bestimmten Voraussetzungen nach Deutschland einreisen kann, ohne einen neuen Aufenthaltstitel beantragen zu müssen (§ 18i).
- die Blaue Karte EU **mit der Zustimmung der BA vergeben** werden kann, wenn Personen aus Drittstaaten ohne **Fachkräftequalifizierung** eine Beschäftigung in Deutschland aufnehmen wollen, sofern eine mindestens dreijährige Berufserfahrung (die in den letzten sieben Jahren erworben wurde) dokumentiert werden kann.

Diese Maßnahmen stellen eine Reduzierung der Hürden der EU-internen Fachkräftemigration dar. Es bleibt hier zu bedenken, dass die EU-Binnenmigration auch eine Abwanderung aus Deutschland bedeuten kann. Es wird daher vom DGB deutlich angemahnt, Rahmenbedingungen für den Aufenthalt von Fachkräften so auszugestalten, dass Fachkräfte Deutschland als attraktives Aufnahmeland wahrnehmen und langfristig ansässig bleiben wollen. Hier bedarf es eines Perspektivwechsels in gesellschaftspolitischer Sicht, aber auch des Aufbaus von Unterstützungsstrukturen, die das Ankommen, die Wohnungssuche, die Betreuung und Beschulung von Kindern, die Erwerbstätigkeit von Partner*innen sowie die Wahrnehmung von Freizeitaktivitäten unterstützen, zugleich in Fällen von Diskriminierungserfahrung Beratung anbieten.

2.1.3 Aufenthalte zum Zweck der Berufsanerkennung und Qualifizierung; Nebentätigkeiten (Schwerpunkt in Art. 2 Nr. 6, betrifft u. a. § 16d AufenthG)

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen, dass

- die **Aufenthaltsurlaubnis zur Anerkennung einer Berufsqualifikation** (§ 16d AufenthG) von 18 (verlängerbar um sechs) auf 24 (verlängerbar um 12) Monate

verlängert und die in § 16d Absatz 3 vorgesehene Befristung von zwei Jahren für die Durchführung des Anerkennungsverfahrens auf drei Jahre erhöht wird.

- in § 16d Abs. 6 AufenthG eine eigenständige **Einreise- und Aufenthaltsmöglichkeit zur Qualifikationsanalyse** geschaffen wird, also für Fälle, in denen der nötige Qualifikationsnachweis fehlt und die Qualifikation anderweitig festgestellt werden muss.
- für Studierende und Sprachkursteilnehmende sowie im Fall der Aufenthaltserlaubnis zur Anerkennung einer Berufsqualifikation der **Umfang möglicher Nebentätigkeiten** von 10 auf 20 Wochenstunden erhöht wird.

Außerdem wird auf Basis einer **Anerkennungspartnerschaft** in § 16d Abs. 3a AufenthG eine neue Möglichkeit eines Aufenthaltstitels zur Beschäftigung mit begleitender beruflicher Anerkennung geschaffen. Das Anerkennungsverfahren kann in Deutschland begonnen werden und muss nicht mehr vom Ausland aus eingeleitet werden. Arbeitgeber müssen sich gegenüber Einwandernden jeweils verpflichten, die Wahrnehmung der von der zuständigen Stelle zur Anerkennung ihrer Berufsqualifikation geforderten Qualifizierungsmaßnahmen im Rahmen des Arbeitsverhältnisses zu ermöglichen. Der **Arbeitsmarktzugang** wird in § 2a BeschV (Art. 2 Nr. 3 des Verordnungsentwurfs) geregelt.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen grundsätzlich die geplanten Änderungen zum Aufenthalt in Verbindung mit der Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen. Ein Aufenthalt zu diesem Zweck muss so gestaltet sein, dass das Ziel der vollwertigen Anerkennung bzw. des Erlangens eines Berufsabschlusses im Vordergrund steht. Nur so bieten sich für die Betroffenen Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt und werden Sackgassen in an- und ungelernten Tätigkeiten vermieden. Entscheiden sich Arbeitgeber auf diesem Wege Fachkräfte im Ausland anzuwerben, müssen sie in die Pflicht genommen werden, verbindlich für die Erreichung des Qualifikationsziels zu sorgen.

Das Durchlaufen der Anerkennungsverfahren dauert häufig sehr lange und endet mit dem Feststellen eines Nachqualifizierungsbedarfs. Adäquate Angebote zur Deckung dieses Nachqualifizierungsbedarfs stehen meist nicht unmittelbar und vollumfänglich zur Verfügung. Die Sicherung des Lebensunterhalts in dieser Phase ist häufig ein Problem für die Betroffenen.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften schlagen daher folgende **Ergänzungen** vor:

- Der Arbeitgeber sollte nicht nur auf die Eignung für Ausbildung und Nachqualifizierung überprüft werden, sondern muss in die Pflicht genommen werden, den Betroffenen ein adäquates Angebot zur Nachqualifizierung bei einer teilweisen Gleichwertigkeit der Ausgangsqualifikation zu machen. Eine solche Verpflichtung muss über Freistellungen oder Angebote zu Praktika, wie es in der Begründung zum Gesetzentwurf beschrieben ist, hinausgehen.
- Etwaige Kosten der Qualifizierung sind grundsätzlich vom Arbeitgeber zu tragen – staatliche Finanzierungsmöglichkeiten kommen lediglich nachrangig und unter restriktiven Bedingungen zum Tragen.

- Grundsätzlich ist ein verbindlicher Anspruch auf Anschlussbeschäftigung auf Fachkraftniveau (auch in Vollzeit) einzuräumen, wenn die Qualifizierung abgeschlossen wurde und entsprechende Arbeitsplätze bei dem Arbeitgeber verfügbar sind. Bei fehlendem Angebot sind rechtzeitig Vermittlungsbemühungen durch die Bundesagentur für Arbeit zu initiieren.
- Für die Dauer des Anerkennungsverfahrens und anschließender Nachqualifizierung kann eine Aufenthaltserlaubnis von insgesamt drei Jahren knapp bemessen sein. Durchlaufen die Betroffenen eine Nachqualifizierung, sollte die Dauer des Aufenthalts am Qualifizierungsziel orientiert sein, wie es bei dem Aufenthalt zur Feststellung der Gleichwertigkeit vorgesehen ist. Der Verweis auf den Wechsel in andere Aufenthaltstitel ist mit hohen Unsicherheiten und Hürden verbunden.
- Auch die Dauer des Aufenthalts von bis zu sechs Monaten zur Feststellung der Gleichwertigkeit von im Ausland erworbenen Qualifikationen kann durch die langen Verfahrensdauern im Einzelfall zu knapp bemessen sein. Hier wäre eine längere Aufenthaltserlaubnis angezeigt. Die Möglichkeit den Aufenthalt fortzusetzen, wenn Anpassungsbedarf festgestellt wurde, ist zu begrüßen. Nach der Feststellung über die Gleichwertigkeit muss jedoch ein passendes Qualifizierungsangebot gefunden werden. Es sollte klargestellt werden, dass eine ggf. entstehende Verzögerung bis zur Aufnahme unschädlich für den Aufenthaltsstatus ist.
- Es sollte geprüft werden, welche weiteren Maßnahmen (möglicherweise bis hin zur Bescheidfiktion als ultima ratio bei überlangen Verfahren) zum Zweck der Verfahrensbeschleunigung zu welchem Zeitpunkt zum Tragen kommen sollten.

Ungeachtet dessen verweist der DGB auf weitere notwendige Änderungen bei den Anerkennungsverfahren und im Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz (BQFG). Dazu gehören insbesondere die Beschleunigung und Standardisierung der Verfahren, eine bessere personelle Ausstattung der zuständigen Behörden, mehr Beratungsangebote und, die Kostenverantwortung der Arbeitgeber sowie ergänzend verbesserte Zuschüsse für die Betroffenen, damit diese nicht an den Kosten der Verfahren scheitern. Allgemein ist ein Gesamtkonzept zur Verbesserung und Standardisierung der Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen erforderlich; die unübersichtliche „Anerkennungslandschaft“ sollte im Hinblick auf das übergeordnete Ziel „Qualifikationsadäquate Integration in den Arbeitsmarkt“ aufgearbeitet und sinnvoll strukturiert werden. Dabei sind einschlägige Länderkompetenzen ebenso zu berücksichtigen wie gesamtgesellschaftliche Bedarfe an qualifizierter Erwerbsmigration.

Kritisch zu bewerten ist, dass der **Konnex zwischen Nebenbeschäftigung und angestrebter Tätigkeit** bei einer Aufenthaltserlaubnis zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen nach § 16d AufenthG insgesamt gelockert wird. Während der neue § 16d Abs. 3a AufenthG einen konkreten Arbeitsplatz und eine Vereinbarung mit dem Arbeitgeber zur Anerkennung der Qualifikation voraussetzt, wird durch die Änderung in Abs. 2 jegliche

Nebenbeschäftigung ermöglicht. Jedoch sollte bei Nebenbeschäftigungen der Zusammenhang mit der angestrebten Tätigkeit gewahrt bleiben, um zu vermeiden, dass Beschäftigte in Tätigkeiten verharren müssen, für die sie überqualifiziert sind. Das Argument der Entwurfsbegründung, die bisherige Anforderung habe Arbeitgeber oft davon abgehalten, eine Nebenbeschäftigung anzubieten, dürfte mit Blick auf die Arbeitsmarktlage in vielen Branchen und Berufen inzwischen weniger valide sein.

Wer nach § 16a eine Berufsausbildung oder eine berufliche Weiterbildung durchläuft, soll künftig in **einen anderen Aufenthaltstitel wechseln** können. Das ist zu begrüßen, es erschließt sich jedoch nicht, warum während dieser Zeit nicht auch eine Beschäftigung nach § 19c ausgeübt werden oder bei Erfüllung der Voraussetzungen eine Niederlassungserlaubnis vor dem Abschluss erworben werden kann.

2.1.4 Chancenkarte (Art. 2 Nr. 15, betrifft § 20a AufenthG)

Eine Chancenkarte (zukünftiger § 20a des Aufenthaltsgesetzes) soll nach dem Referentenentwurf Drittstaatsangehörigen die Möglichkeit eröffnen, für die Suche nach Erwerbstätigkeit einzureisen. Eine staatlich anerkannte **mindestens zweijährige Berufsausbildung**, die **Lebensunterhaltsicherung** und **hinreichende deutsche Sprachkenntnisse** werden vorausgesetzt. Es werden Punkte vergeben für eine staatlich anerkannte Berufsqualifikation oder einen Hochschulabschluss, das Lebensalter unter 35 und wenn die Person sich zuvor bereits in Deutschland aufgehalten bzw. Bezüge nach Deutschland hat. Die Chancenkarte berechtigt zur **Beschäftigung von bis zu 20 Stunden pro Woche**. Die Erteilung ist auf ein Jahr begrenzt. Bis zu zwei **Patenschaften** können von einer Person übernommen werden. Zugang zu sozialen Leistungen ist in dieser Zeit nicht gegeben.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen die Option einer Patenschaft, die eine Brücke schlagen kann in den Betrieb, das betriebliche Umfeld und den Wohnort. Diese Patenschaften sollten eine gesellschaftliche Anerkennung erfahren und als gemeinnützige Tätigkeit anerkannt werden. Der DGB schätzt ein, dass eine Beschäftigung von bis zu 20 Stunden diesen arbeitssuchenden Drittstaatsangehörigen die Anforderung der eigenständigen Lebensführung erleichtern kann und somit potenziell eine etwas stärkere Attraktivität bietet.

Der DGB hat sich bereits seit der sogenannten Süßmuth-Kommission im Jahr 2000, die Ansätze zur Entwicklung eines gesetzlichen Rahmens für ein Einwanderungsland Deutschland diskutiert hat, für Einwanderungsmöglichkeiten, die auf einem Punktesystem basieren, stark gemacht. Dies sollte aus Sicht des DGB eingebettet sein in die Vereinfachung der Aufenthaltstitel und in eine Harmonisierung der Zugangsmöglichkeiten zu einem Daueraufenthalt (beispielsweise bezüglich der Sprachkenntnisse, der Möglichkeit zur Familienzusammenführung, etc.). Die Darlegung im Koalitionsvertrag, dass neben dem bestehenden Einwanderungsrecht eine Chancenkarte auf Basis eines Punktesystems als zweite Säule etabliert würde, um Arbeitskräften zur Jobsuche den gesteuerten Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt zu ermöglichen, ließ bereits erkennen, dass ein weiterer Aufenthaltsstatus geplant ist



– statt wie vom DGB priorisiert wird – bestehende Titel zu verbinden. Ein für jede*n Einwanderungswillige*n geltendes Punktesystem wird auf die spezifische Gruppe reduziert.

Die Bundesregierung muss sich zudem vergegenwärtigen, dass nicht in allen Ländern das System der staatlich anerkannten Berufsbildung besteht und somit die möglichen Herkunftsländer eingeschränkt werden.

Werden außerdem die Anforderungen an die Sprachkenntnisse berücksichtigt und die Voraussetzung, den Lebensunterhalt bestreiten zu müssen, steht aus der Sicht des DGB zu erwarten, dass die Chancenkarte nur eingeschränkt attraktiv sein wird und somit kaum positive Auswirkungen auf die Fachkräfteeinwanderung haben wird. Denn die Voraussetzungen sind so hoch, dass ein Großteil derjenigen, die sie erfüllen, auch die Voraussetzungen der bereits bestehenden und der mit dem Entwurf neu geschaffenen anderen Zugangswege erfüllen wird.

Die Erfahrungen aus anderen Einwanderungsländern, in denen ein sichtbarer Anteil von qualifizierten Eingewanderten den beruflichen Aufstieg nicht erreichen, sollten berücksichtigt werden. Beratung und gesellschaftliche Unterstützung ist, über das erste Ankommen hinaus, notwendig. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften schlagen hierfür eine spezialisierte Anlaufstelle vor, die auch Qualifizierung und berufliche Weiterentwicklung unterstützen soll. Perspektivisches Ziel muss es aber sein, die Beratungslandschaft zu vereinfachen und Beratung für möglichst viele Bereiche aus einer Hand anzubieten.

Der DGB möchte kritisch anmerken, dass Art. 21 Abs. 1 der Europäischen Grundrechtecharta Diskriminierungen insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der ethnischen oder sozialen Herkunft, (...), des Alters oder der sexuellen Ausrichtung verbietet. Eine statische Altersgrenze bei der Chancenkarte widerspricht diesem Grundsatz. Sie ist durch eine dynamische und diskriminierungsfreie Anforderung zu ersetzen.

2.1.5 Beschäftigung mit fachfremder Qualifikation (Art. 2 Nr. 10 und 11, betrifft §§ 18a, 18b AufenthG)

Die neuen Regelungen in den §§ 18a, 18b AufenthG sollen es Fachkräften mit Berufsausbildung oder akademischer Ausbildung ermöglichen, auch in fachfremden Berufen (jede qualifizierte Beschäftigung) zu arbeiten. Im Fall einer inländischen Qualifikation soll dies auch ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit möglich sein. Diese Regelung würde einerseits Einwandernden mehr Möglichkeiten bei der Berufswahl eröffnen, könnte aber andererseits zu arbeitgeberseitigem Missbrauch einladen.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern, mittels geeigneter Regularien und/oder Kontrollmechanismen sicher zu stellen, dass Arbeitgebende nicht von vornherein fachfremde Personen anwerben (lassen), die keine Chance haben, im angeworbenen Beruf zu arbeiten, und sie dann als prekär vergütete Arbeitskräfte einsetzen – fachliche Nähe der ausgeübten Tätigkeit zur Qualifikation oder ein vergleichbares Niveau der Arbeitsentgelte im Zielberuf und in dem Beruf, für den die Qualifikation anerkannt ist, muss gegeben sein.



2.1.6 Weitere Regelungen (Art. 2 Nr. 12a sowie Art. 2 Nr. 16 b, 22, betrifft §§ 18c, 39 und 98a AufenthG)

Die Frist, um eine **Niederlassungserlaubnis für Fachkräfte** zu erhalten, wird von vier auf drei Jahre verkürzt (Art. 2 Nr. 12 a, betrifft § 18c AufenthG). Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen die Fristverkürzung, weil sie einen langfristigen Aufenthalt begünstigt. Gleichzeitig darf der Anspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis nicht erlöschen bzw. die Frist neu beginnen, wenn Beschäftigte phasenweise im EU-Ausland tätig sind.

Der Gesetzentwurf führt als neues Instrument beim Arbeitsmarktzugang eine **Globalzustimmung** der Bundesagentur für Arbeit für die Ausübung bestimmter Berufe und Beschäftigungen durch eine Fachkraft ein (Art. 2 Nr. 16 b, betrifft § 39 AufenthG). Mit der Globalzustimmung stellt die Bundesagentur fest, dass die Besetzung offener Stellen mit durch Tarifvertrag oder durch die Bundesagentur für Arbeit festgelegten Arbeitsbedingungen arbeitsmarkt- und integrationspolitisch verantwortbar ist. Damit muss die titelerteilende Behörde die Bundesagentur für Arbeit nicht mehr im Einzelfall beteiligen, wenn es um einen Beruf oder eine Beschäftigung geht, für die eine Globalzustimmung vorliegt. Geprüft wird nur, ob der Arbeitgeber die Bedingungen zusichert, die in der Globalzustimmung enthalten sind. Ziel ist eine Beschleunigung des Verfahrens zur Erteilung des Aufenthaltstitels.

Wenngleich diese Zielsetzung und ebenso die damit verbundene Entlastung der Bundesagentur für Arbeit dem Grunde nach zu begrüßen ist, birgt die Regelung auch erhebliche Risiken: So ist bislang in der Einzelfallzustimmung zu prüfen, ob die einwandernde Person zu gleichen Bedingungen wie inländische Arbeitskräfte beschäftigt wird. Zu diesem Zweck muss der Arbeitgeber entsprechende Auskunft erteilen. Es ist zweifelhaft, ob eine Zusicherung dasselbe Schutzniveau garantieren kann. Jedenfalls muss zwingend gewährleistet sein, dass Tarifverträge und Betriebsvereinbarungen nicht unterlaufen werden und dass die Globalzustimmung nicht für Berufe mit hohem Prekaritäts- und Ausbeutungsrisiko erteilt wird.

Der neue § 98a Abs. 2 AufenthG, wonach der Arbeitgeber zur **Zahlung des Entgeltes** verpflichtet sein soll, das er der Bundesagentur **nach § 39 Abs. 4 AufenthG** mitgeteilt hat, ist vom Ansatz her sehr zu begrüßen. Ausweislich der Entwurfsbegründung erhalten Drittstaatsangehörige damit einen eigenständig einklagbaren Anspruch auf Gewährung der Arbeitsbedingungen, die der Zustimmung oder der Arbeitserlaubnis zugrunde lagen, jedoch werden arbeitsvertragliche Änderungen der Arbeitsbedingungen zu Ungunsten des*r Ausländers*in nicht ausgeschlossen, sondern sind der Bundesagentur lediglich mitzuteilen, wodurch eine erneute Prüfung ausgelöst wird. Sind die Bedingungen auf Grundlage der erneuten Prüfung anzupassen und unterbleibt dies, kann aber – so die Begründung – der Entgeltanspruch auf Basis der ursprünglichen Zustimmung eingeklagt werden. Letzteres sollte im Gesetzestext selbst ausdrücklich klargestellt werden, um Rechtsstreitigkeiten zu vermeiden. Wünschenswert wäre zudem, dass ein entsprechender Anspruch auch im Falle der Globalzustimmung für das Arbeitsentgelt greift, das der Arbeitgeber nach dem neuen § 39 Abs. 2a AufenthG zusichert (siehe dazu oben), um die Risiken der Globalzustimmung aufzufangen.

2.1.7 Informationen und Beratung für Eingewanderte aus Drittstaaten (§ 45 b und c AufenthG)

Gesetzesänderungen sehen vor, **ab 2026** Drittstaatsangehörigen ein **verstetigtes Beratungsangebot** zu arbeits- und sozialrechtlichen Fragestellungen anzubieten. Das BMAS ist die zuständige Behörde, welche diese Aufgabe an Dritte übertragen kann (§ 45b). Arbeitgebern soll außerdem die Verpflichtung auferlegt werden, Beschäftigte aus Drittstaaten über das Beratungsangebot zu informieren (§ 45c).

Die geplante Verstetigung und dauerhafte Förderung aus Bundesmitteln des seit 2017 bestehenden Angebots „Faire Integration“ zur Beratung von Drittstaatsangehörigen in arbeits- und sozialrechtlichen Fragestellungen ist ausdrücklich zu begrüßen. Eine solche Beratung dauerhaft und umfassend anbieten zu können, ist dringend notwendig und ermöglicht Drittstaatsangehörigen, in arbeitsrechtlichen Problemlagen individuelle Beratung und Unterstützung zu erhalten. Allerdings besteht bei den Regelungen dringender Nachbesserungsbedarf: Eine vollständige Finanzierung aus Bundesmitteln sollte vorgesehen und die Koordinierungsstelle – um eine Kontinuität zu wahren und bestehende Expertise und Strukturen zu nutzen – dauerhaft beim DGB verankert werden.

2.2 Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung (Schwerpunkt: Änderung der Beschäftigungsverordnung)

2.2.1 Entfristung und Erweiterung der Westbalkanregelung (Art. 1 Nr. 2 und Art. 2 Nr. 11, betrifft § 26 Abs. 2 BeschV)

Die Westbalkanregelung, die Staatsangehörigen der Westbalkanstaaten ohne Qualifikationsanforderungen den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt eröffnet, wird entfristet und das Kontingent von 25.000 auf 50.000 Personen verdoppelt (die Inkrafttretenszeitpunkte der beiden Regelungen sind entkoppelt, sodass die Entfristung aller Voraussicht nach nahtlos zum Jahreswechsel 2024 erfolgen kann).

Der Deutsche Gewerkschaftsbund hat die Westbalkanregelung seit Beginn kritisch bewertet, weil sie zu wenig Schutz für die Arbeitsmigrant*innen aus diesen Staaten und gleichzeitig kaum die Möglichkeit zum dauerhaften Aufenthalt bietet. Die Absicht der Bundesregierung, die Anzahl der Asylanträge von Personen aus dem Westbalkan zu reduzieren, ging der Einführung der Westbalkanregelung voraus. Bis 2015 wurden häufig Asylanträge von Personen aus Ländern des Westbalkan abgelehnt, die in vielen Fällen auch von Personen gestellt wurden, die sich der Gruppe der Roma zuordnen, und tiefgreifender Ausgrenzung und Rassismus in ihren Herkunftsländern ausgesetzt waren (und sind). Dass bei der Einführung der Westbalkanregelung möglicherweise eine Verschiebung der Personengruppen stattgefunden hat, kann über Erhebungen des IAB nicht verifiziert werden, denn Daten zu den Personengruppen, die die Westbalkanregelung nutzen, werden nicht nach der Zugehörigkeit zu Gruppen, die rassistische Diskriminierung erleben, aufgeschlüsselt.



Die Entfristung und Ausweitung der Westbalkanregelung sieht der DGB äußerst kritisch.

Das Risiko, dass Beschäftigte, die über die Westbalkanregelung nach Deutschland einreisen, in ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen stecken, ist hoch und zuletzt sogar gestiegen. Fast die Hälfte derjenigen, die über die Westbalkanregelung nach Deutschland kommen, arbeiten in der Baubranche. Dort ist der Branchenmindestlohn jüngst aufgrund einer Blockadehaltung der Arbeitgeberseite ausgelaufen. Im Ergebnis bedeutet dies, dass in dieser Branche häufig nur der gesetzliche Mindestlohn bezahlt wird und die Beschäftigten somit nicht entsprechend ihrer Tätigkeit vergütet werden. Weitere wichtige Einsatzbranchen sind das Gastgewerbe sowie das Gesundheits- und Sozialwesen; in den drei Branchen zusammen sind rund drei Viertel der Beschäftigten tätig, die über die Westbalkanregelung einreisen.

Die Beschäftigten können sich aufgrund oft geringer Kenntnisse der deutschen Sprache kaum zur Wehr setzen. Um einen angemessenen sozialen Schutz der nach Deutschland kommenden Arbeitskräfte zu gewährleisten, muss zwingend sichergestellt werden, dass die Beschäftigung nur bei tarifgebundenen Arbeitgebern möglich ist, wie dies für kurzzeitig kontingentierte Beschäftigung (§ 15d BeschV) vorgesehen ist.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften drängen mit Nachdruck darauf, Arbeitgebende nicht aus der Pflicht zu entlassen, Arbeitsbedingungen und Arbeitsentgelte zu verbessern, um (auch) für Arbeitskräfte attraktiver zu werden. Die Pläne der Bundesregierung bergen die Gefahr, dass Lohndumping gefördert wird und nötige Verbesserungen in einschlägigen Branchen nicht durchgesetzt werden sowie einwandernde Beschäftigte diesen inakzeptablen Arbeitsbedingungen ausgesetzt werden.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften schlagen daher die folgenden Punkte als minimale Anforderungen an die Neuausrichtung der Westbalkanregelung vor:

- Beschäftigung aufgrund der Westbalkanregelung muss nur mit **Tarifbindung** möglich sein. Um die Tarifbindung sicherzustellen, könnte die entsprechende Vorschrift der Beschäftigungsverordnung folgendermaßen ergänzt werden, ähnlich wie es für die neue kurzzeitige kontingentierte Beschäftigung (siehe unter 3.) geplant ist: „Die Zustimmung darf nur erteilt werden, wenn der Arbeitgeber tarifgebunden ist oder unter den Geltungsbereich eines für allgemeinverbindlich erklärten oder durch Rechtsverordnung nach dem AEntG bzw. AÜG erstreckten Tarifvertrags fällt, der die Entlohnung für die angestrebte Tätigkeit der Ausländerin oder des Ausländers regelt.“
- Beschäftigte, die über die Westbalkanregelung nach Deutschland kommen, dürfen **nicht in Leiharbeitsunternehmen** eingesetzt werden.
- Der DGB lehnt es ab, weitere Länder zu **sicheren Herkunftsländern** zu deklarieren und diese dann in eine geographisch erweiterte Westbalkanregelung aufzunehmen.
- Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften drängen die Bundesregierung den Ausschluss von Personen, die in den letzten 24 Monaten vor Antragsstellung Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz bezogen haben, abzuschaffen.
- Ein Antrag auf einen Arbeitgeberwechsel stellt immer eine Hürde dar und kann zu Abhängigkeiten im Beschäftigungsverhältnis führen. Aufgrund der beschriebenen Gefahr

der Arbeitsausbeutung ist die restriktive **Arbeitgeberbindung aufzuheben**, um Arbeitgeberwechsel zu erleichtern. Es sollte keine neue Zustimmung bei Arbeitgeberwechsel erforderlich sein. Der 2021 in Kraft getretene § 26 Abs. 2 S. 5 BeschV, der die Anwendung des § 9 BeschV – also Beschäftigung ohne Zustimmung nach einer gewissen Zeit – ausschließt, sollte gleichermaßen aufgehoben werden. Er steht einer wünschenswerten Verfestigung des Aufenthalts- und Beschäftigungsrechts im Wege und stellt diejenigen, die über die Westbalkanregelung eingereist sind, schlechter im Vergleich zu anderen Inhaber*innen von Aufenthaltserlaubnissen.

- **Arbeitskontrollen** müssen dringend häufiger und effizienter werden. Bislang sind Prüfungen der BA-Prüfkommission nur begrenzt wirksam; eine entscheidende Rolle dürfte dem Zoll hier zukommen. Mittelfristig sind jedoch strukturelle Veränderungen bei den Arbeitskontrollen erforderlich, um die Rechtsdurchsetzung zu verbessern. Speziell Drittstaatsangehörige betreffend hat sich die Verquickung von Kontrollen gegenüber Arbeitgeber und Beschäftigten als Effektivitätshindernis erwiesen und sollte sehr kritisch daraufhin geprüft werden, wie sie überwunden werden kann.
- Wenn die Westbalkanregelung entfristet (und ggf. auch geographisch ausgeweitet) wird, ist eine umfassende **Evaluierung** nach drei Jahren dringend notwendig, im Besonderen mit einem Fokus auf die Entlohnung und die Arbeitsbedingungen. Sinnvollerweise sollten bereits im Vorfeld Erfolgskriterien definiert werden, deren Erfüllung später als Bewertungsmaßstab der Evaluierung herangezogen werden. Zudem sollten für den Fall der Zielverfehlung Opt-out-Szenarien aufgelegt werden.
- Auch im Rahmen der Westbalkanregelung ist die **Information der Erwerbsmigrant*innen** zu verbessern (zur Information allgemein siehe auch 2.1.7.).

2.2.2 Kurzzeitige kontingentierte Beschäftigung (Art. 2 Nr. 9, betrifft § 15d BeschV)

Mit der „**kurzzeitigen kontingentierten Beschäftigung**“ in § 15d BeschV (neu) soll auf der Ebene des Arbeitsmarktzugangs eine neue Form der Saisonbeschäftigung zu (nicht in jeder Hinsicht, aber unter dem Strich) etwas besseren Konditionen eingeführt werden. Sie greift für kurzzeitige Beschäftigungen von Arbeitskräften unabhängig von einer Qualifikation bis zu sechs Monate innerhalb von 12 Monaten unter folgende Voraussetzungen:

- verpflichtende Bindung des Arbeitgebers an einen Tarifvertrag,
- Beschäftigung zu den geltenden tariflichen Arbeitsbedingungen,
- mindestens 30 Stunden wöchentlich sowie
- Übernahme von mindestens 50 Prozent der erforderlichen Reisekosten
- Der Zeitraum für die Beschäftigung aufgrund dieser Vorschrift darf für den konkreten Betrieb zehn Monate innerhalb von zwölf Monaten nicht übersteigen.
- Die Bundesagentur für Arbeit bestimmt eine am Bedarf orientierte Zulassungszahl.

Aus Art. 7 des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung ergibt sich außerdem, dass Beschäftigte, die über diesen geplanten neuen Weg des Arbeitsmarktzugangs in Deutschland tätig werden, nicht kurzzeitig beschäftigt sind. § 8 SGB IV wird um einen entsprechenden Absatz 2a ergänzt.



Das Vorhaben der kurzzeitigen kontingentierten Beschäftigung **lehnt der DGB grundsätzlich ab**, da bereits der Ansatz hochproblematisch ist. Die vorgeschlagenen Sicherungen gegen ausbeuterische Beschäftigungsverhältnisse sind zwar notwendig, sofern eine solche Regelung geschaffen wird, aber nicht hinreichend. Sie müssten mindestens um weitere Sicherungsmechanismen ergänzt sowie auf bestehende Zugangswege ausgedehnt werden.

Die Bundesregierung begründet das Vorhaben damit, der Bedarf an saisonalen Arbeitskräften werde durch die bisherigen Möglichkeiten der Saisonbeschäftigung nicht gedeckt. Der DGB erwartet, dass die Prämissen dieser Einschätzung hinterfragt werden und der vermeintlich einschlägige Bedarf transparent dargestellt und begründet wird. Die Entwurfsbegründung nennt als Zielbranchen ausdrücklich – aber nicht abschließend – die Landwirtschaft und das Gastgewerbe – Branchen, denen es in erster Linie aufgrund niedriger Entlohnung und schlechter Arbeitsbedingungen schwerfallen dürfte, Arbeitskräfte zu gewinnen. Hier wäre primär anzusetzen. Weitere mögliche Einsatzbranchen könnten die Bodenverkehrsdienste an Flughäfen in der Urlaubszeit, Logistik- und Zustelldienstleistungen in der Weihnachtszeit sowie saisonale Verkaufsmärkte sein. Eine gesetzliche Begrenzung des Zugangsweges auf abschließend definierte Gruppen von Branchen unter restriktiven Voraussetzungen ist im Entwurf nicht vorgesehen.

Die Einwanderung in prekäre Beschäftigungsverhältnisse auszuweiten ist weder arbeitsmarktpolitisch noch gesellschaftspolitisch nachhaltig. Das gilt erst recht für befristete Einwanderung, die von vornherein nur auf die Arbeitskraft der Beschäftigten und nicht auf eine Lebensperspektive für sie in Deutschland abzielt. Solche Pendelmigrationsmodelle sind stets auf befristete und damit auf prekäre Arbeitsverhältnisse angelegt und bergen darüber hinaus besondere Ausbeutungsrisiken: Menschen mit geringen Deutschsprachkenntnissen und wenig Informationen über das deutsche Rechtssystem und die deutsche Arbeitswelt sind besonders vulnabel, wenn es um Verstöße gegen grundlegende Beschäftigtenrechte geht.

Deshalb begrüßen der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften ausdrücklich, dass Beschäftigungsverhältnisse im Rahmen der kurzzeitigen kontingentierten Beschäftigung nicht sozialversicherungsfrei sind – was im Übrigen einen erheblichen, dringend zu behebenden Missstand in Bezug auf die Saisonbeschäftigung in „bisheriger“ Form darstellt, die nach den Entwürfen auch hinsichtlich des Zugangsweges für Drittstaatsangehörige neben der Kontingentregelung weiter bestehen soll. Zu diesem und weiteren massiven Missständen im Bereich der Saisonarbeit in ihrer bereits bestehenden Form (sowohl hinsichtlich Drittstaatsangehöriger als auch hinsichtlich der Beschäftigung von Unionsbürger*innen) hat sich der DGB bereits mehrfach geäußert, worauf an dieser Stelle verwiesen wird.

Die erwähnten Sicherungsmechanismen im Rahmen der Kontingentregelung bedeuten nur, dass ein neu geschaffenes Ausbeutungsrisiko ansatzweise kompensiert wird. Nötig wäre demgegenüber, entsprechende Sicherungsmechanismen auch auf schon bestehende Instrumente auszudehnen sowie die Sicherungsmechanismen bei der kurzzeitigen kontingentierten Beschäftigung nachzuschärfen.

Hinsichtlich der **Ausweitung der Sicherungsmechanismen** auf bestehende Zugangswege fordert der DGB, dass eine Tarifbindungsklausel auch bei der Westbalkanregelung (siehe oben) und bei der Saisonbeschäftigung Drittstaatsangehöriger über § 15a BeschV eingeführt werden muss. Es müsste insgesamt grundlegende Verbesserungen bei mobil Beschäftigten sowie Drittstaatsangehörigen in saisonaler Beschäftigung (z. B. deutliche Eingrenzung der kurzfristigen Beschäftigung, Verkürzung und Begrenzung auf Schüler*innen, Studierende etc.; voller Schutz in der GKV) geben, worauf der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften in der Vergangenheit schon regelmäßig hingewiesen haben.

Außerdem sollten für die geplante kurzzeitige kontingentierte Beschäftigung selbst die Schutzmechanismen ergänzt werden, unter anderem:

- **Bleibe- und Übernahmeperspektiven** durch Wechsel in einen anderen Aufenthaltsstatus und andere Wege des Arbeitsmarktzugangs
- **kein missbräuchlicher Einsatz zur Besetzung von Dauerarbeitsplätzen:** Dies könnte etwa dadurch erreicht werden, dass die betriebsbezogene Höchstgrenze für die Dauer der Beschäftigung über § 15d BeschV der personenbezogenen Höchstgrenze angeglichen, also von zehn Monaten auf sechs Monate abgesenkt wird. Denn der jetzige Regelungsvorschlag schließt die Beschäftigung nur für zwei innerhalb von zwölf Monaten aus, die leicht in umsatzschwachen Zeiten überbrückt werden können.
- **kein Einsatz in Leiharbeitsunternehmen**
- Einbindung der **betrieblichen Interessenvertretungen** mit entsprechenden Beteiligungsrechten
- **Obergrenzen für Miete bereitgestellter Unterkünfte und für Verpflegung** (auch für Saisonarbeit relevant)
- **Schließen von Schlupflöchern**, etwa der entgeltgeringfügigen Beschäftigung. Wie bisher schon in manchen Bereichen praktiziert, könnte die Sozialversicherungspflicht umgangen werden, indem bei vermeintlichen „Minijobs“ ein Teil der Arbeitsstunden undokumentiert bleibt (weshalb die Einführung einer objektiven, manipulationssicheren Arbeitszeiterfassung umso mehr drängt) und ein Teil des Arbeitsentgelts außerhalb legaler Bahnen, insbesondere auch ohne Verbeitragung in der Sozialversicherung, ausbezahlt wird.
- eine **volle Reisekostenübernahme** bei der Kontingenteinwanderung ebenso wie bei Saisonbeschäftigung (zu letztgenannter siehe 2.2.4).

Dass eine hälftige Reisekostenbeteiligung des Arbeitgebers, wie sie die Richtlinie 2014/36/EU (Saisonarbeitsrichtlinie) für Saisonbeschäftigte ermöglicht, auch in die Kontingentregelung eingefügt wird, legt nahe, dass die Anwendbarkeit der Saisonarbeitsrichtlinie auf die neue Regelung zumindest erwogen wurde. Auch einige andere Regelungsaspekte des § 15d BeschV lehnen sich an das Vorbild der Saisonbeschäftigung nach § 15a BeschV an und folgen der Sache nach der Richtlinie, beispielsweise die Höchstdauer der Einreise sowie des Einsatzes von Kontingentbeschäftigten im Betrieb. So kann auch der neue § 36 Abs. 4 BeschV (dazu 2.2.3) nicht nur als überschießende Umsetzung, sondern, soweit sich der Anwendungsbereich über die Saisonarbeit hinaus u. a. auch auf die neue Kontingentein-

wanderung erstreckt, auch als vorsorgliche Umsetzung der Richtlinie gedeutet werden. Dieser Ansatz wird aber nicht konsequent verfolgt: Andere Schutzmechanismen, die in der Saisonarbeitsrichtlinie geregelt sind, fehlen bei der Kontingentregelung, darunter die oben erwähnten Anforderungen an die Unterkunft und ihre Kosten. Auch wenn § 15d BeschV nicht auf saisonabhängige Tätigkeiten i. S. d. Art. 3 c) der Richtlinie beschränkt ist, werden auch solche Tätigkeiten vom Anwendungsbereich der geplanten Norm erfasst.

2.2.3 Sanktionen gegen Arbeitgeber (Art. 2 Nr. 14, betrifft § 36 Abs. 4 BeschV)

Eine geplante neue Regelung sieht eine **Sanktion gegen Arbeitgeber** vor, die sich nicht rechtstreu verhalten. Sie sollen künftig bis zu fünf Jahre vom „Zugang“ zu drittstaatsangehörigen Beschäftigten ausgeschlossen werden können, indem die Bundesagentur für Arbeit für Beschäftigung von Ausländer*innen bei ihnen keine Zustimmungen oder Aufenthaltserlaubnisse mehr erteilt. Das betrifft folgende Fälle, jeweils sofern die Verstöße schwerwiegend sind:

- Beschäftigung zu ungünstigeren Arbeitsbedingungen als bei vergleichbaren inländischen Arbeitnehmer*innen,
- sozial-, steuer- und arbeitsrechtliche Rechtsverstöße
- rechtskräftige Geldbußen wegen bestimmter Rechtsverstöße nach dem SGB III, SchwarzArbG und AÜG
- wenn durch die Präsenz der ausländischen Beschäftigten eine Einflussnahme auf arbeitsrechtliche oder betriebliche Auseinandersetzungen oder Verhandlungen bezweckt oder bewirkt wurde
- wenn der Arbeitgeber oder ein Arbeitsverhältnis hauptsächlich zu dem Zweck gegründet wurde, die Einreise und den Aufenthalt von Ausländer*innen zum Zweck der Beschäftigung zu erleichtern.

Hinsichtlich Saisonbeschäftigter dient die Vorschrift auch der Umsetzung des Art. 17 RL 2014/36/EU (Saisonarbeitsrichtlinie) – zu dieser siehe auch oben.

Die nötige Verordnungsermächtigung hierzu wird in § 42 Abs. 2 Nr. 7 AufenthG geschaffen (Art. 1 Nr. 19 des Referentenentwurfs des Gesetzes).

Die Regelung ist im Grundsatz zu begrüßen. Allerdings enthält sie auch Elemente, die mittelbar auch der Repression gegen Drittstaatsangehörige dienen können. Zudem hängt ihre Wirksamkeit maßgeblich von der **Durchsetzbarkeit** ab. Dass jedoch die Bundesagentur für Arbeit beispielsweise von dem Großteil der Arbeitsrechtsverstöße Kenntnis erlangt, ist bislang und auch künftig unwahrscheinlich. Zum einen sind Betriebskontrollen beispielsweise der Finanzkontrolle Schwarzarbeit, in deren Rahmen solche Verstöße offenkundig werden könnten, sehr selten. Zum anderen müssen Drittstaatsangehörige bei solchen Kontrollen auch eine Überprüfung ihres Aufenthaltsstatus fürchten, ohne dass die Kontrollen für sie z. B. bei der Durchsetzung von Lohnforderungen einen unmittelbaren Mehrwert hätten. Insofern ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie Verstöße zur Kenntnis der zuständigen Behörden geben, gering. Die durchaus sinnvolle Regelung des § 36 Abs. 4 BeschV dürfte sich daher

als wenig effektiv erweisen. Auch vor diesem Hintergrund fordern der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften eindringlich eine **grundlegende Neukonzeptionierung der Arbeitskontrollsysteme** mit grundlegenden Veränderungen in diesem Bereich.

Für Saisonbeschäftigte kann künftig bei sozial-, steuer- und arbeitsrechtlichen Rechtsverstößen des Arbeitgebers die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit widerrufen beziehungsweise die Arbeitserlaubnis entzogen werden. Dies wird mit der Umsetzung der RL 2014/36/EU (Saisonarbeitsrichtlinie) begründet (bei der es sich um eine Kann-Regelung handelt). Nach Auffassung des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften muss gewährleistet werden, dass die betroffenen Beschäftigten die Chance haben, sich im Rahmen von auskömmlichen Übergangsfristen einen neuen Arbeitgeber zu suchen und dabei ggf. Unterstützungsangebote der Bundesagentur für Arbeit in Anspruch zu nehmen.

2.2.4 Beschäftigung bei ausgeprägter berufspraktischer Erfahrung (Art. 2 Nr. 4, betrifft § 6 BeschV)

In § 6 BeschV wird ein allgemeiner Zugangsweg für Menschen mit berufspraktischer Erfahrung aufgenommen. Die Aufenthaltserlaubnis stützt sich auf § 19c Abs. 2 AufenthG. Voraussetzungen der Zustimmung sind eine mindestens zweijährige, zu der Beschäftigung befähigende Berufserfahrung, die in den letzten fünf Jahren erworben wurde, sowie ein Arbeitsplatz(-angebot) mit einem Entgelt von mindestens 45 % der Beitragsbemessungsgrenze der GRV und eine ausländische Berufsqualifikation, die mindestens zwei Jahre Ausbildungsdauer voraussetzt, oder alternativ ein ausländischer Hochschulabschluss. Von der Gehaltsschwelle kann bei tarifgebundenen Arbeitgebern nach unten abgewichen werden.

Der Ansatz, bei nicht-reglementierten Berufen auch Berufserfahrung als nicht-formelle Qualifikation zu berücksichtigen, wird von Seiten des DGB grundsätzlich begrüßt. Das bisherige Erfordernis der Gleichwertigkeit ausländischer Qualifikationen mit deutschen Qualifikationen erwies sich bislang als wesentliches Hindernis, weil die meisten anderen Staaten kein dem deutschen dualen Ausbildungssystem vergleichbares System kennen. Der Vorschlag, einen Berufs- oder Hochschulabschluss mit mindestens zweijähriger Ausbildung vorauszusetzen, bleibt aber einerseits der Orientierung am deutschen Bildungssystem verhaftet und dürfte für viele Einwanderungsinteressierte weiterhin eine Hürde darstellen. Das betrifft insbesondere diejenigen, die in Berufen arbeiten wollen, die in Deutschland duale Ausbildungsberufe sind, die aber im Herkunftsland weder akademisiert sind (vergleichbar dem deutschen Hochschulabschluss) noch eine formelle Ausbildung erfordern. Dass die geforderte Ausbildung nun nicht mehr diejenige des Zielberufs sein muss, ändert nichts daran, dass Maßstäbe angelegt werden, die nicht den Verhältnissen in den Herkunftsstaaten entsprechen. Es ist zwar das berechnete Bemühen erkennbar, einen Kompromiss zwischen dem notwendigen Schutz inländischer Qualifikationswege und einer Öffnung des Arbeitsmarkts für ausländische Fachkräfte aus Staaten ohne duales Ausbildungssystem zu öffnen. Die konkrete Umsetzung überzeugt jedoch nicht.

Deutlich sinnvoller wäre eine **Regelung, die auch für diesen neuen Zugangsweg sicherstellt, dass eine Nachqualifizierung in Deutschland ermöglicht und gefördert wird**. Hierfür empfiehlt der DGB, die Anerkennungspartnerschaft (mit den vom DGB hierzu oben vorgeschlagenen Verbesserungen) auf diesen Personenkreis auszudehnen, insbesondere was die Arbeitgeberpflichten angeht. Andernfalls besteht die Gefahr, dass eingewanderte Beschäftigte langfristig schlechtere Arbeitsmarktchancen und geringere Bezahlung zu erwarten haben als bereits in Deutschland lebende Beschäftigte, die die sonst erforderliche formelle Qualifikation aufweisen. Wenn die – ggf. berufsbegleitende und arbeitgeberfinanzierte – **Berufsanerkennung und Nachqualifizierung zum Standard** wird, wird die gewünschte Öffnung erreicht, ohne dass dies für die betroffenen Beschäftigten Nachteile mit sich bringt oder inländische Ausbildungswege umgangen werden (und so Fehlanreize für Arbeitgeber gesetzt werden, sich z. B. aus der Ausbildung zurückzuziehen). Dabei wäre auch die Möglichkeit einer – gegebenenfalls reformierten – Externenprüfung nach § 45 Abs. 2 BBiG in die Überlegungen einzubeziehen.

2.2.5 Weitere geplante Änderungen in der Beschäftigungsverordnung

Für **Saisonbeschäftigte** nach § 15a BeschV wird künftig geregelt, dass diese bereits bei Aufnahme der Beschäftigung im Besitz des Originals der Aufenthaltserlaubnis sein müssen (Art. 2 Nr. 8 c)).

Sowohl für die neue Kontingentregelung als auch für den bisherigen Zugangsweg Drittstaatsangehöriger zur Saisonbeschäftigung ist eine **hälftige Reisekostenübernahme** des Arbeitgebers vorgesehen. Hinsichtlich der Saisonbeschäftigung wird damit von der Möglichkeit des Art. 19 Abs. 2 a) der RL 2014/36/EU (Saisonarbeitsrichtlinie) Gebrauch gemacht. Allerdings werden deren Möglichkeiten nicht ausgeschöpft. Die Richtlinie gibt den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die Arbeitgeber zur Übernahme der **gesamten Reisekosten** zu verpflichten. Dies ist angesichts der wirtschaftlichen Situation der Beschäftigten sachgerecht.

Für Saisonbeschäftigte gilt künftig ferner durch entsprechende Änderung des § 39 Abs. 6 S. 1 AufenthG auch **§ 39 Abs. 4 AufenthG**, wonach für die Erteilung der Zustimmung der Arbeitgeber der Bundesagentur für Arbeit Auskunft über Arbeitsentgelt, Arbeitszeiten und sonstige Arbeitsbedingungen zu erteilen hat (Art. 2 Nr. 16 lit. e des Entwurfs). Erstaunlicherweise bringt die Entwurfsbegründung die Regelung aber mit der Regelung zur Kontingent-einwanderung in Verbindung, für die sie (anders als die ebenfalls geplante Änderung des § 39 Abs. 6 S. 3) indes gar nicht gelten soll. Nichtsdestoweniger ist die Neuregelung zu begrüßen und sollte für beide Zugangswege gelten. Schutzmechanismen, die für bestehende und neue Zugangswege greifen, sind generell vorzuziehen.

Zustimmungen der Bundesagentur für Arbeit können nach dem neuen § 22a BeschV (Art. 2 Nr. 10) auch für die **Beschäftigung von Pflegehilfskräften** erteilt werden, wenn sie die Landesrecht bestimmten Voraussetzungen zur Ausübung einer Pflegehilfstätigkeit erfüllen

und sie entweder über eine staatlich anerkannte Ausbildung in einer Pflegehilfstätigkeit verfügen oder die nach den Regelungen der Länder zuständige Stelle die Gleichwertigkeit ihrer im Ausland erworbenen Berufsqualifikation zu einer solchen Ausbildung festgestellt hat.

Wichtig ist, dass in diesem Kontext (mindestens) die Eckpunkte der ASMK und GMK (2012/2013) als Maßstab für die Feststellung der Gleichwertigkeit eingehalten werden. Ein besonderes Augenmerk muss auf erforderliche Sprachkenntnisse gelegt werden. Im Pflegebereich kommt guten Sprachkenntnissen eine besondere Bedeutung zu, sowohl bei Fach- als auch bei Hilfskräften. Für beide Anforderungsniveaus müssen mindestens dieselben Anforderungen gelten.

- Pflegehilfskräfte werden auch, wie sich aus dem Referentenentwurf des Gesetzes (Art. 2 Nr. 13) ergibt, in den Kreis der Personen aufgenommen, die einen Aufenthaltstitel nach § 19c AufenthG zur Arbeitsplatzsuche erhalten können. Erforderlich soll der erfolgreiche Abschluss einer Assistenz- oder Helferausbildung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf im Bundesgebiet sein. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern, die vorgesehene Regelung ausschließlich auf staatlich anerkannte Ausbildungsberufe zu begrenzen und im Wortlaut „vergleichbar geregelte Berufe“ zu streichen.

- Parallel dazu werden Geduldete, die während ihres Aufenthalts im Bundesgebiet eine Ausbildung in einer Pflegehilfstätigkeit abgeschlossen haben, in den Kreis der Personen aufgenommen, die eine Aufenthaltserlaubnis nach § 19d Absatz 1 erhalten können (Art. 2 Nr. 14 lit. d lit. ff). Darüber hinaus müssen die politischen und sozialen Rahmenbedingungen geschaffen werden, damit Integration dauerhaft und nachhaltig gelingen kann.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften stellen klar: Der gegenwärtige Fachkräftebedarf in der Pflege darf nicht länger als Begründung dafür missbraucht werden, Standards im Pflegebereich, insbesondere in der Altenpflege, abzusenken. Notwendig sind wirkungsvolle, nachhaltige Maßnahmen, die den Teufelskreis aus Personalnot, schlechten Arbeitsbedingungen, geringer Bezahlung in der Altenpflege und zu wenig Zeit für eine gute Pflege durchbrechen. Nur so können Auszubildende gewonnen, Pflegepersonen im Beruf gehalten oder wieder zurückgewonnen werden. Dies gilt sowohl für inländische als auch für ausländische Beschäftigte. Die hier vorgesehenen Maßnahmen dürfen nicht zu ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen und Lohndumping (gerade in der Altenpflege, wo die Tarifbindung niedrig ist) führen. Die pflegerische Versorgung erfordert gut qualifiziertes Personal. Wichtig ist in dieser Hinsicht, dass die angeworbenen Pflegehilfskräfte zeitnah die Möglichkeit (zeitlich und finanziell) erhalten, sich zur Fachkraft weiter zu qualifizieren.

2.3 Sonstige Aspekte

2.3.1 Statuswechsel zulassen

Der DGB drängt die Bundesregierung eindringlich, die strikte **Trennung zwischen einem humanitären Aufenthalt und dem Aufenthalt aufgrund einer Beschäftigung aufzugeben und insbesondere einen Statuswechsel zuzulassen**. So sollte dringend und

nicht nur über das Chancenaufenthaltsrecht die Möglichkeit des Wechsels aus einem befristeten Aufenthalt in einen dauerhaften Aufenthaltsstatus ermöglicht werden. Dieses Prinzip gilt es in den vorgesehenen Änderungen zu verankern und beispielsweise Inhaber des Aufenthaltstitels der Ausbildungsduldung (§ 60 c) oder der Beschäftigungsduldung (§ 60 d Aufenthaltsgesetz) nach einer überschaubaren Frist automatisch einen gesicherten Aufenthalt zu ermöglichen.

2.3.2 Kapazitäten der Ausländerbehörden und weiterer Behörden stärken

Informationen häufen sich, dass die Bearbeitung von Visa durch die zuständigen Visastellen mitunter lange Zeit in Anspruch nehmen. Die Bearbeitung von Anträgen stauen sich und stehen der zeitnahen Einreise von Fachkräften im Wege. Hinzu kommt die zusätzliche Aufgabe, Geflüchtete aus der Ukraine angemessen zu betreuen. Den nun geplanten Gesetzesänderungen, müssen auch die strukturellen Rahmenbedingungen folgen. Die **Kapazitäten der Ausländerbehörden und Visastellen** müssen **ausgebaut und gestärkt** werden. Dies muss in Zusammenarbeit des Bundes mit den Ländern und Gemeinden bewerkstelligt werden, um die zu erwartenden positiven Auswirkungen des neuen Gesetzes auf die Fachkräfteeinwanderung nicht zu gefährden.

Im Sinne einer gelingenden Erwerbsmigration gilt es darüber hinaus die Zuständigkeiten aller bei der Erwerbsmigration beteiligten Behörden zu definieren und Reibungsverluste sowie Schnittstellenproblematiken konsequent auszuräumen. Im Sinne eines sehr konsequenten Erwartungsmanagements bedarf eines Orientierungsrahmens, in dem die Bundesregierung regelmäßig aktualisiert darstellt, mit welchem Umfang der Nettozuwanderung sie plant und wie dies im Verhältnis zu den vorhandenen Behördenressourcen steht. Denn eine verstärkte Anwerbung im Ausland bleibt wirkungslos, wenn der behördliche Apparat zur Umsetzung der administrativen Prozesse weder über ausreichende technische und organisatorische Ressourcen noch über hinreichend personelle Kapazitäten verfügt. In vielen Bereichen der betroffenen Behörden führt Personalmangel schon heute zu erheblichen Belastungen für das Bestandspersonal. Hier gilt es gegenzusteuern.

2.3.3 Private Arbeitsvermittlung regulieren; kein Einsatz von Leiharbeitsunternehmen

Im Referentenentwurf fehlen verbindliche Standards für eine faire Vermittlung, insbesondere eine Regulierung für private Vermittler. Gänzlich fehlen im Vorschlag **Maßnahmen zur Regulierung privater Vermittlungsagenturen**, die neben den Online-Plattformen und der BA den Hauptakteur im Vermittlungsgeschäft bilden. Vielfach unter Abwälzung von Kosten und Risiken werben sie Fachkräfte aus dem Ausland an und vermitteln sie nach Deutschland. Dies ist ein bisher völlig unregelter Markt.

Dennoch wird, wie sich aus dem Verbändeanschreiben ergibt, sogar diskutiert, ob Personaldienstleistungsunternehmen noch mehr als bislang in die Vermittlung eingebunden werden

sollten und ob für die Fachkräftegewinnung aus Drittstaaten Leiharbeitsunternehmen eingesetzt werden können. Diese Vorhaben sind strikt abzulehnen, insbesondere wenn sie nicht durch umfassende Maßnahmen zur Sicherung eines fairen Vermittlungsprozesses flankiert werden.

Die Regulierung und verbindliche Zertifizierung privater Vermittler ist auch deswegen notwendig, weil dem DGB zahlreiche Missbrauchsfälle im Rahmen privater Arbeitsvermittlungen bekannt wurden; nicht zuletzt durch Vermittlungsagenturen mit Sitz im Ausland. Starke Disparitäten bei Einkommen und Lebensstandards weltweit machen es möglich, dass auch ausgebildete Fachkräfte mit falschen Versprechungen über Arbeits- und Einkommensverhältnisse in Deutschland getäuscht werden. Auf dem Anwerbe- und Vermittlungsmarkt müssen Qualität, Transparenz und Koordination zwischen allen beteiligten Akteuren hergestellt werden.

Dafür sieht der DGB die Notwendigkeit für folgende Maßnahmen:

- einen strukturellen und personellen **Ausbau der Bundesagentur für Arbeit**, insbesondere der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (ZAV), um eine staatliche Vermittlung zu stärken.
- Private Vermittler müssen einer **verbindlichen/obligatorischen Zertifizierung** unterliegen. Den Arbeitnehmer*innen dürfen keine ungebührlichen Risiken aufgebürdet werden. Arbeitgeber in Deutschland dürfen nur mit privaten Vermittlern zusammenarbeiten, die diese Zertifizierung besitzen.
- Vor dem Hintergrund der Fachkräfteeinwanderung muss Deutschland endlich das **Übereinkommen 181 der Internationalen Arbeitsorganisation über private Arbeitsvermittler (1997) ratifizieren**. Dafür muss das deutsche Recht geändert und dem Abkommen angepasst werden.
- Arbeitgeber in Deutschland und von ihnen beauftragte private oder öffentliche Vermittler müssen zwingend die Bestimmungen des **WHO-Verhaltenskodex** für die internationale Anwerbung von Gesundheitsfachkräften (WHO, 2010b, WHO, 2010a) **einhalten**; zu prüfen ist, inwieweit er Vorbild für weitere Branchen sein könnte.
- **Bindungsklauseln** in Arbeitsverträgen müssen **untersagt** sein; ein Arbeitgeberwechsel muss unbürokratisch möglich sein.

Auch die geplante Ausweitung von Selbstsuche und Matching sollte unter dem Fokus der Gewährleistung fairer Vermittlung und guter Arbeit kritisch geprüft werden. Gerade direkte Matching-Prozesse zwischen Interessent*innen und Arbeitgebern ohne Qualitätskontrolle der Stellenangebote bergen ein Missbrauchspotenzial, zum einen, weil Arbeitgeber nicht ausgefiltert werden, die für schlechte Arbeitsbedingungen bekannt sind, zum anderen, weil kaum sichergestellt werden kann, dass Interessent*innen Informationen zu ihren Rechten und Möglichkeiten im Vermittlungsprozess erhalten.

2.3.4 Diskriminierungserfahrungen von Eingewanderten berücksichtigen

Dass der Bezug zu **Gleichbehandlung** und **Nichtdiskriminierung** im derzeitigen Gesetzesverfahren nicht berührt wird, bedauert der DGB außerordentlich. Gerade der Bereich der Beschäftigung ist anfällig für rassistische Diskriminierung, die auch Eingewanderte nachweislich erleben. Diese Erfahrung führt zu Rückzug und Weiterwanderung von dringend benötigten Fachkräften, in die bereits Verwaltungsaufwand und ggf. Geld investiert wurde. Die Bundesregierung hat die Diskriminierungserfahrung von Eingewanderten bereits anerkannt und als Faktor für einen kurzen Verbleib von Fachkräften in Deutschland identifiziert. Dies muss die Bundesregierung bei den anstehenden Gesetzgebungsverfahren ausdrücklich berücksichtigen. Die derzeitige Reform des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes durch das Bundesministerium der Justiz ist ein Rahmen, in dem dies angemessen Berücksichtigung finden kann.

2.3.5 Erstansprechstelle aufbauen

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften sehen die **Notwendigkeit einer zentralen Anlaufstelle** für aus Drittstaaten Eingewanderte. Sie könnte das oben beschriebene, dringend erforderliche behördliche Gesamtkonzept für die Erwerbsmigration mit realistischer Prüfung der nötigen behördlichen Ressourcen ergänzen (aber nicht ersetzen). Die Anlaufstelle sollte umfassend bei allen Belangen, die Eingewanderte kurz und mittelfristig zu regeln haben, auskunftsfähig sein. Deren Aufbau sollte dringend mit Migrantenselbstorganisationen und anderen im Feld tätigen Organisationen – wie den Gewerkschaften – ausgestaltet werden. Deren Aufgabe sollte insbesondere die Anmeldung am Wohnort, die Wohnungssuche, die Anmeldung der Kinder an der passenden Schule und/ oder Kindertagesstätte, die Wahrnehmung von Freizeitangeboten, Beratung bei Diskriminierungserfahrung, Zugang zu Nachbarschaften und Vereinen, Qualifizierungsmöglichkeiten und berufliche Entwicklung beinhalten.

Gerade hier sollte gezeigt werden, dass Eingewanderte willkommen sind und Unterstützung zur Verfügung steht. Frustrationen, Distanzierung der neuen Heimat gegenüber und Missverständnisse könnten so vermieden, eine aufnehmende „neue Heimat“ gleich in den ersten Monaten ermöglicht werden. Für eine gesellschaftliche Integration wäre eine solche zentrale Anlaufstelle dringend notwendig. Darüber hinaus müssen allgemein die politischen und sozialen Rahmenbedingungen geschaffen werden, damit Integration auf betrieblicher und gesellschaftlicher Ebene dauerhaft und nachhaltig gelingen kann.

3 Resümee

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften sprechen sich – aufgrund der vorgelegten Einschätzung – ergänzend zu notwendigen Anstrengungen zur Hebung des inländischen Fachkräftepotenzials für eine **wohlüberlegte, faire Fachkräfteeinwanderung** aus. Zur Arbeitsmarktlage, der Hebung inländischen Fachkräftepotenziale und ihrem Zusammenspiel



mit der Fachkräfteeinwanderung verweist der DGB auf seine Position „[Inländisches Fachkräftepotenzial ausschöpfen, faire Fachkräfteeinwanderung sichern – DGB-Anforderungen in der Fachkräftedebatte](#)“, die bereits begleitend zur Fachkräftestrategie der Bundesregierung vorgelegt hat.

Erwerbsmigration kann und muss dort greifen, wo das inländische Potenzial auch langfristig nicht ausreicht – selbst dann nicht, wenn Arbeits- und Ausbildungsbedingungen interessanter gestaltet werden, Berufsfelder attraktiver ausgestaltet wurden und Unternehmen ihre Anforderungen an die Gegebenheiten des Arbeitsmarktes anpassen. Bei der Erwerbsmigration aus Drittstaaten bedarf es einer umfassenden Reform der Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen; Ziel sollte es sein, die bisher weitgehend undurchschaubaren Regelungen und Bedingungen zu vereinfachen und Lohndumping und Ausbeutung zu verhindern. Erwerbsmigrant*innen und inländische Erwerbspersonen dürfen keinesfalls gegeneinander ausgespielt werden, sondern es müssen für alle, auch für die Eingewanderten, gute Lebens- und Arbeitsbedingungen gesichert werden. In diesem Sinne werden sich der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften in das anstehende Gesetzgebungsverfahren weiterhin einbringen.



Mehr Mut bei der Zuwanderung in Beschäftigung – Tempo machen bei den Verwaltungsverfahren

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
20(4)219 C

Stellungnahme zum Gesetzentwurf zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung¹

17. Mai 2023

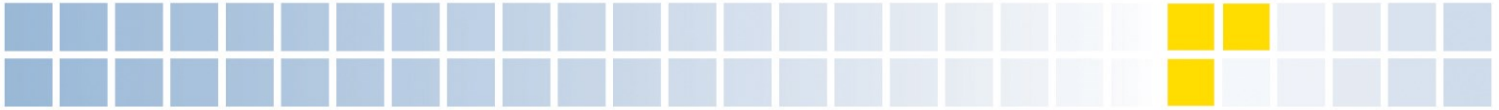
Zusammenfassung

Die gezielte Zuwanderung in Beschäftigung ist ein wichtiger Baustein zur Abfederung des Fach- und Arbeitskräftemangels und somit zum Erhalt unseres Wohlstandes. Die mit dem Regierungsentwurf vorgelegten gesetzlichen Regelungen verbessern zwar den bestehenden Rechtsrahmen, gehen jedoch an vielen Stellen nicht weit genug, um die Erwerbsmigration deutlich zu steigern.

Wesentliches Hemmnis für die gezielte Erwerbsmigration sind die komplizierten und langwierigen **Verwaltungsverfahren**. Ohne echten Fortschritt im Bereich der Migrationsverwaltung wird eine Weiterentwicklung des Rechtsrahmens kaum Wirkung entfalten. Der politische Wille dazu ist auch im Regierungsentwurf nicht ausreichend erkennbar. Die vollzogene Umwandlung von „Kann“-Regelungen in „Soll“-Regelungen bei einigen Aufenthaltstiteln zur Erwerbs- und Bildungsmigration reduziert zwar das Ermessen der ausführenden Behörden, führt aber in der Konsequenz zu keiner deutlichen Aufwandsreduzierung. Verfahren und Prozesse müssen dringend durch Bund und Länder digitalisiert und die verschiedenen Anforderungen und Formulare der am Verfahren beteiligten Behörden vereinfacht und vereinheitlicht werden. Das Ausländerzentralregister (AZR) muss schnellstmöglich zur zentralen Plattform für alle beteiligten Behörden ausgebaut und die elektronische Akte verpflichtend eingeführt werden. Alle im Zuwanderungsverfahren beteiligten Behörden müssen personell, fachlich und finanziell ausreichend ertüchtigt und von unnötigen Aufgaben entlastet werden. Hier ist eine gemeinsame Kraftanstrengung von Bund und Ländern notwendig. Soweit die Verfahrensverbesserungen nicht mehr in das aktuelle Gesetzgebungsverfahren aufgenommen werden können, bedarf es eines nachfolgenden Verfahrensgesetzes.

Bei der sog. **Westbalkanregelung** (§ 26 Abs. 2 BeschV-E) sollte nicht nur das Kontingent verdoppelt, sondern auch die Liste der Staaten erweitert werden. Sie hat sich als eine in der Praxis einfache Regelung für Arbeits- und Fachkräfte bewährt. Wichtig ist, dass das Auswärtige Amt die schon bisher unzureichenden Kapazitäten in den Visastellen dem Bedarf anpasst bzw. der vorgesehene Verfahrensweg über eine verpflichtende Vorabzustimmung so organisiert wird, dass die Verfahren spürbar beschleunigt werden und planbar für alle Beteiligten sind.

¹ Die Stellungnahme bezieht sich auch auf Regelungen des parallel zum Gesetzentwurf vom Bundeskabinett zur Kenntnis genommen und noch später zu beschließenden Verordnungsentwurfs zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung.



Mit dem Verzicht auf die formale Anerkennung der ausländischen Berufsqualifikation stellt die **Einreisemöglichkeit aufgrund von Berufserfahrung** (§ 6 BeschV-E) einen notwendigen Paradigmenwechsel dar. Das ist ein richtiger Schritt. Mit der Voraussetzung der im Herkunftsland staatlich anerkannten, mindestens zweijährigen Berufsqualifikation grenzt die Bundesregierung den Anwendungsbereich allerdings wieder ein. Eine flexiblere Handhabung ist aus Sicht der Unternehmen wichtig, damit nicht Fachkräfte mit etwas kürzerer Ausbildung oder aufgrund von einer fehlenden staatlichen Anerkennung der Fach- oder Hochschule ausgeschlossen werden, obwohl sie die nachgefragte Berufserfahrung mitbringen. Auf das Kriterium „staatlich anerkannt“ sollte verzichtet werden. Die Mindestgehaltsgrenze ist relativ hoch im Vergleich zu inländischen Fachkräften und sollte daher herabgesetzt werden, wenn der Gesetzgeber nicht ganz darauf verzichten will. Notwendig ist sie genauso wenig wie die sachfremde Verknüpfung mit der Tarifbindung: Ein angemessener Schutzmechanismus besteht durch die Prüfung der Arbeitsbedingungen durch die Bundesagentur für Arbeit (BA).

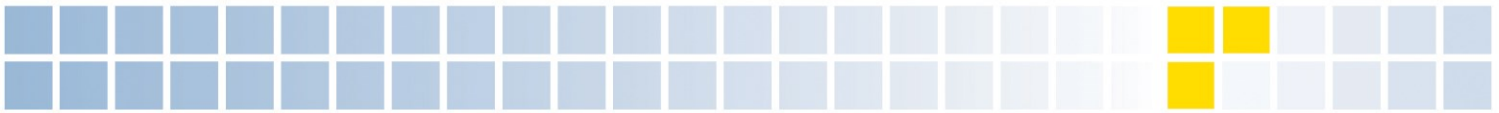
Der teilweisen **Verknüpfung der Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte mit der Tarifbindung des Arbeitgebers in §§ 6 und 15d BeschV-E** bedarf es nicht. Sie ist ein Verstoß gegen die negative Koalitionsfreiheit. Insbesondere kleine Unternehmen und Start-Ups werden durch die Regelung daher im Zweifel auf den Einsatz solcher Kräfte verzichten müssen. Zumindest ist es erforderlich, dass auch eine mittelbare Tarifbindung im Wege einer Bezugnahme im Arbeitsvertrag auf tarifliche Entgeltvereinbarungen die gesetzlichen Tatbestandsvoraussetzungen erfüllt.

Die neue Regelung zur **kurzzeitig kontingentierten Beschäftigung** (§ 15d BeschV-E) wird für saisonale Bedarfe genutzt werden können. Den Bedürfnissen von vielen Unternehmen, die Bedarf an einer längerfristigen Beschäftigung von Arbeitskräften haben, entspricht das nicht. Die Regelung, auch mit der vollzogenen Änderung der Erhöhung des Beschäftigungszeitraums auf acht Monate, bietet auch den Beschäftigten keine Perspektive und Integrationschance in Deutschland. Sie sollte deshalb zumindest um die Option eines längeren Aufenthalts ergänzt und der Wechsel in andere Aufenthaltstitel unter Berücksichtigung der bisherigen Beschäftigung ermöglicht werden.

Das weitere Festhalten am **Beschäftigungsverbot in der Zeitarbeit** (§ 40 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG) ist nicht nachvollziehbar. Zeitarbeitsunternehmen verfügen über etablierte Strukturen und langjährige Erfahrungen bei der Auswahl, Betreuung und Weiterbildung von Menschen aus dem Ausland. Insbesondere kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) brauchen für die Anwerbung, erfolgreiche Durchführung des Visumverfahrens, ggf. Nachqualifizierung und Integration ausländischer Beschäftigter Unterstützung, die die Zeitarbeit bieten kann.

Bei den **zusätzlichen Anforderungen und Sanktionsregelungen für Arbeitgeber** (§ 45c AufenthG-E, § 36 Abs. 4 BeschV-E), die die Informations- und Nachweispflichten für Unternehmen erhöhen und Rechtsunsicherheit schaffen, bedarf es Nachbesserungen. Unbestimmte und unklare Regelungen im Rahmen der Erteilung und Versagung der Zustimmung (insbesondere § 36 Abs. 4 Nr. 2 und 4 BeschV-E) sollten konkretisiert werden, damit eine rechtssichere Handhabung möglich wird. Unternehmen müssen wissen, wann ein schwerwiegender Verstoß gegen einen Tatbestand angenommen wird.

Die **Chancenkarte** (§ 20a AufenthG-E) bietet als Ergänzung zu den bestehenden Regelungen Potenzial. Sie droht jedoch zu einer verpassten Chance zu werden. Um eine einfache Umsetzung zu ermöglichen, sollte sie zentral durch eine Bundesbehörde, wie dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) oder dem Bundesamt für auswärtige Angelegenheiten (BfAA), administriert werden. Durch die Einbeziehung von Personengruppen, die bisher nicht auf anderem Wege einreisen konnten, würde ein zusätzlicher Mehrwert geschaffen werden.



Es fehlt an gesetzlichen Regelungen, durch die **Anerkennungsverfahren vereinfacht und beschleunigt** werden können. Die Bundesregierung sollte z. B. gesetzlich festlegen, dass Unterlagen auch auf Englisch eingereicht werden können. Das spart Zeit und Kosten, weil auf die Übersetzung verzichtet werden kann. Auch sollte die Beratung von Zuwanderungsinteressierten zur beruflichen Anerkennung aus Mitteln des Bundes verstetigt werden.

Gerade in der Zuwanderung von jungen Menschen liegen für Deutschland viele Chancen. Die **Einreisemöglichkeiten für junge Talente** sollten nicht durch Altersgrenzen oder andere starre Vorgaben verhindert werden.

Im Einzelnen

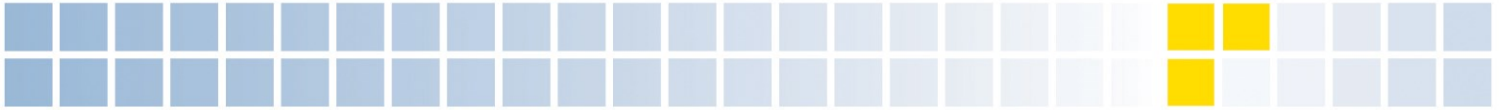
Der Gesetzesentwurf der Bundesregierung enthält viele materielle Rechtsänderungen, die zusätzliche Zuwanderungsmöglichkeiten schaffen oder bestehende Regelungen erweitern. Diese Erleichterungen, wie die Reduzierung der Gehaltsschwellen bei der Blauen Karte EU, Vereinfachungen bei der Migration in Studium und Ausbildung sowie die Aufhebung von Zweckwechselverbote zwischen Aufhalten zu Bildungs- und Erwerbszwecken sind richtige Schritte. Im Folgenden fokussieren wir uns auf die Punkte, die noch weiterentwickelt werden sollten:

Digitalisierung und Beschleunigung der Verwaltungsverfahren bisher unzureichend

Erwerbsmigration steht und fällt mit einer funktionierenden Migrationsverwaltung. Diese ist aktuell nicht gegeben und gemeinsame Aufgabe und Verantwortung von Bund, Ländern und Kommunen. Monatelange Wartezeiten, unbeantwortete Anfragen, „morgendliches in der Schlange stehen“ und unsichere Aufenthaltsperspektiven durch provisorisch ausgestellte Fiktionsbescheinigungen sind die Realität, wie sie ausländische Arbeitskräfte und ihre Arbeitgeber jeden Tag erleben. Unternehmen berichten auch, dass sich die Lage in den letzten Jahren weiter verschlechtert hat. Die lediglich marginalen Verbesserungen zur Straffung und Beschleunigung der Verwaltungsverfahren, die der Gesetzesentwurf der Bundesregierung vorsieht, sind nicht ausreichend. Auch der Normenkontrollrat der Bundesregierung hat in seiner Stellungnahme Nachbesserungsbedarf deutlich gemacht. Die vollzogene Umwandlung von „Kann“-Regelungen in „Soll“-Regelungen bei einigen Aufenthaltstiteln zur Erwerbs- und Bildungsmigration reduziert zwar das Ermessen der ausführenden Behörden, führt aber in der Konsequenz zu keiner deutlichen Aufwandsreduzierung. Für eine spürbare Verbesserung sind zusätzliche gesetzliche und untergesetzliche Maßnahmen sowie eine bessere personelle und technische Ausstattung aller am Verfahren beteiligten Behörden erforderlich.

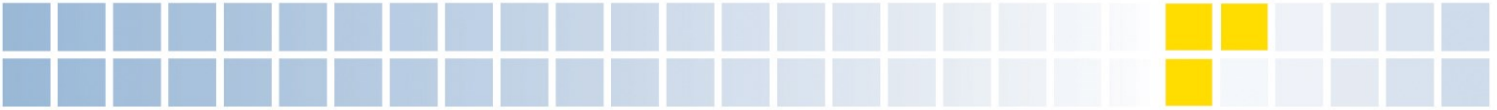
Der vorgesehene Wegfall von einigen Zustimmungserfordernissen durch die Ausländerbehörden sowie kleine Änderungen bei den Schweigefristen sind sinnvoll, schaffen aber keine große Entlastungswirkung. Durch die zu Recht angestrebte Steigerung der Zuwanderungszahlen und damit auch die zu bearbeitenden Anträge, kommt weiterer Mehraufwand auf die ohnehin schon vielfach überlasteten Behörden zu. Es braucht dringend weiterreichende Verbesserungen:

- Die Weiterentwicklung und Ertüchtigung des Ausländerzentralregisters (AZR) als zentrale digitale Datenbank für den Austausch zwischen den Behörden ist notwendig. Die AZR-Nummer sollte zudem als einheitliche, behördenübergreifende Identifikationsnummer gesetzlich festgelegt werden. Im Gesetz zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters wurde in der letzten Legislaturperiode die Speicherung der Vorabzustimmung der BA im AZR eingeführt. Die verpflichtende Speicherung muss auf alle für das



Einreiseverfahren notwendigen Dokumente ausgeweitet werden. Nur durch die Speicherung von allen relevanten Dokumenten und Nachweisen wird der aufwändige, langwierige und verlustanfällige postalische Versand zwischen Behörden, Arbeitgeber und Arbeitskraft beendet und ineffiziente Mehrfachprüfungen vermieden. Wenn es kurzfristig nicht möglich sein sollte, die Ausweitung des AZR im Gesetzentwurf zu verankern, sollte vereinbart werden, diese Anpassungen in einem zusätzlichen Verfahrensgesetz umzusetzen.

- Um die Situation in den Visastellen strukturell und nachhaltig zu verbessern, muss die Bundesregierung den „Aktionsplan Visabeschleunigung“ des Auswärtigen Amts umsetzen. Insbesondere die Zentralisierung der Visabearbeitung im Bereich der Erwerbsmigration durch das Amt für Auswärtige Angelegenheiten (BfAA) kann die Visabearbeitung beschleunigen und qualitativ verbessern. Die im Aktionsplan vorgesehenen rechtlichen Anpassungen sollten, wenn möglich, in die Referentenentwürfe integriert, zumindest jedoch parallel vorangetrieben werden.
- Der Bund sollte ein kompatibles IT-System für die Ausländerbehörden (ABH) bereitstellen, mit dem die ABH intern arbeiten können und Schnittstellen zum AZR ohne Abbrüche möglich sind. Bisher nutzen die Bundesländer unterschiedliche Systeme, die nicht auf das AZR abgestimmt sind. Das führt zu ineffizienten Prozessen sowie Fehlern und Verzögerungen in der Datenweitergabe. Bisher nutzen nicht alle Ausländerbehörden die digitale Schnittstelle beim Bundesverwaltungsamt. Hier bedarf es zumindest einer gesetzlichen Verpflichtung zur Nutzung der digitalen Schnittstelle und einer elektronischen Akte, um den zusätzlichen Aufwand durch verschiedene Übermittlungswege bei den anderen Behörden zu reduzieren.
- Die Arbeitsmarktprüfung der BA kann noch effizienter gestaltet werden. Dazu sollte zum einen die Dauer der Vorabzustimmung auf ein Jahr verlängert werden, um zu verhindern, dass wegen Zeitverzögerungen neue Zustimmung eingeholt werden muss. Zum anderen sollte die BA-Zustimmung bei der Blauen Karte für Mangelberufe (§ 18g S. 2 AufenthG-E) und für Personen mit inländischem Hochschul- oder Berufsabschluss (§ 18a und 18b AufenthG) entfallen, um die Prüfungskapazitäten auf Gruppen zu konzentrieren, bei denen ein höheres Schutzinteresse besteht.
- Bei einem Arbeitsplatzwechsel von Inhaberinnen und Inhabern der Blauen Karte in § 18g Abs. 4 AufenthG-E soll zukünftig die Ausländerbehörde nur noch informiert werden und muss nicht mehr zustimmen. Diese Regelung sollte auf alle Aufenthaltstitel für Personen mit Hochschulabschluss übertragen werden. So können die Ausländerbehörden strukturell entlastet und unnötige Verzögerungen für den Eintritt bei einem neuen Arbeitgeber durch fehlende Terminkapazitäten in den Ausländerbehörden vermieden werden.
- Das beschleunigte Fachkräfteverfahren (§ 81a AufenthG) bedarf strukturellen Verbesserungen. Das Bundesinnenministerium (BMI) sollte hier die Möglichkeit nutzen, per Verordnung konkrete Verfahrensvorgaben zu machen. Zudem braucht das Verfahren mehr Verbindlichkeit. Bisher haben Arbeitgeber keine Möglichkeit dagegen vorzugehen, wenn die gesetzlichen Verfahrensvorgaben nicht eingehalten werden oder das Verfahren durch die Ausländerbehörden verschleppt wird. Die Nutzung des beschleunigten Fachkräfteverfahrens sollte auf weitere Aufenthaltstitel wie z. B. den internationalen Personalaustausch (§ 10 BeschV) sowie auf Entsendungsfälle generell erweitert werden.
- Die Bundesregierung muss rechtlich verbindlich regeln, dass Unterlagen in englischer Sprache im Antragsverfahren akzeptiert werden müssen. So können teure und langwierige Übersetzungen vermieden und die Prozesse beschleunigt werden.
- Die neue Ansprechstelle (§ 75 Nr. 1 AufenthG-E) wird dann ein Erfolg, wenn sie eine richtige Beschwerdestelle für Arbeitgeber und Fachkräfte mit Handlungskompetenz ist. Sie muss bei Problemen unterstützen und die im Verfahren zuständige Stelle verwaltungsintern kontaktieren bzw. zur Problemlösung beitragen können. Eine Ansprechstelle, die nur Probleme sammelt und auf andere Stellen verweist, greift zu kurz. Für Arbeitgeber und ausländische Arbeitskräfte gibt es sonst wenig Anreiz, sich bei Problemen an die



Ansprechstelle zu wenden. Das ist nur sichergestellt, wenn die Stelle bei dem konkreten Problem verwaltungsintern eingreifen und unterstützen kann.

- Die Ausländerbehörden sind in der Umsetzung der Fachkräfteeinwanderung gefordert wie selten zuvor. Um die Rekrutierung und Entwicklung von Beschäftigten aktiv zu stärken, können und sollten die Behörden jetzt handeln und dementsprechend unterstützt werden, dass sie sich als attraktive Arbeitgeber positionieren können. Dazu gehört auch ein neues Mindset als Grundlage für eine echte Willkommenskultur.

Erfolgsmodell „Westbalkanregelung“ im § 26 Abs. 2 BeschV-E um zusätzliche Staaten erweitern

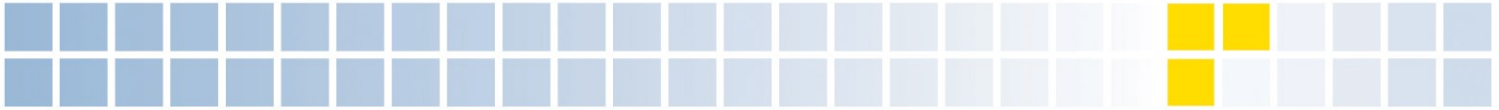
Deutschland braucht auch mehr Zuwanderung in Beschäftigung auch unterhalb des Fachkräfteniveaus. Über die Regelung für bestimmte Staatsangehörige, die sog. Westbalkanregelung (§ 26 Abs. 2 BeschV), sind sowohl dringend benötigte Fach- als auch Arbeitskräfte nach Deutschland gekommen. Die Regelung war deswegen vergleichsweise erfolgreich, weil auf komplexe Prüfungen und die formale Anerkennung ausländischer Abschlüsse verzichtet und stattdessen eine Vorrangprüfung und eine Vergleichbarkeit der Arbeitsbedingungen geprüft wurde. Die Westbalkanregelung ist für viele Branchen unverzichtbar geworden. Die Evaluation des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) hat bestätigt, dass der Bedarf für die Regelung vorhanden ist und alle Beteiligten von der Regelung profitieren.

Die vorgesehene Erweiterung des Kontingents der sog. Westbalkanregelung ist daher richtig, reicht aber nicht aus. Eine Ausweitung der Regelung auf weitere Staaten wird in der Gesetzesbegründung angekündigt, sollte jedoch nicht auf die lange Bank geschoben, sondern tatsächlich „zeitnah“, d. h. möglichst noch im laufenden Gesetzgebungsverfahren angestrebt werden. Möglich wäre z. B. eine Ausweitung auf Staaten, mit denen Deutschland bereits ein Migrationsabkommen abgeschlossen hat (wie z. B. Indien) oder in denen es mit „Zentren für Migration und Entwicklung“ aktiv ist. Eine Verknüpfung mit noch abzuschließenden Migrationsabkommen, wie es in der Gesetzesbegründung ausgeführt wird, kann durchaus sinnvoll sein, würde jedoch in der Konsequenz bedeuten, dass eine Erweiterung der Länderliste erst in einigen Jahren zu erwarten wäre.

Wichtig bleibt, die Kapazitäten der Auslandsvertretungen an die Bedarfe anzupassen, damit die Anträge schneller gestellt und bearbeitet werden können. Die Terminvergabe per Losverfahren muss beendet werden, damit zumindest eine gewisse Form der Planungssicherheit für Zuwandernde und Arbeitgeber möglich ist. Auch wenn für die sog. Westbalkanregelung das Vorabzustimmungsverfahren der BA obligatorisch sein sollte, bleibt das Problem der fehlenden Kapazitäten in den Auslandsvertretungen bestehen. Hier bedarf es einer spürbaren Beschleunigung.

Anforderungen bei Beschäftigung mit berufspraktischer Erfahrung im § 6 BeschV-E sind noch zu hoch

Die Möglichkeit der Zuwanderung für Personen mit Berufserfahrung im nicht-reglementierten Bereich (§ 19c Abs. 1 AufenthG i.V.m. § 6 BeschV-E) ist eine notwendige und sinnvolle Erweiterung der Zuwanderungsmöglichkeiten. Dort, wo eine formale Anerkennung schon jetzt nicht erforderlich ist (z. B. bei der sog. Westbalkanregelung, Zuwanderern aus der EU oder Personen, die zum Familiennachzug nach Deutschland kommen) sind keine negativen Auswirkungen auf die Arbeitsmarktintegration erkennbar. Mit der Voraussetzung der im Herkunftsland staatlich anerkannten, mindestens zweijährigen Berufsqualifikation grenzt die Bundesregierung den Anwendungsbereich allerdings wieder ein. Eine flexiblere Handhabung ist



aus Sicht der Unternehmen wichtig, damit z. B. nicht Fachkräfte mit etwas kürzerer Ausbildung oder aufgrund von einer fehlenden staatlichen Anerkennung der Fach- oder Hochschule ausgeschlossen werden, obwohl sie die nachgefragte Berufserfahrung mitbringen. Auf das Kriterium „staatlich anerkannt“ sollte verzichtet werden. Arbeitgeber können im Regelfall durch stellenbezogene Bewerbungsverfahren gut einschätzen, ob die Fachkraft für die Tätigkeit fachlich geeignet ist. Es steht jeder Fachkraft auch weiterhin die Möglichkeit offen den Weg eines formalen Anerkennungsverfahrens zu gehen, wenn sie es möchte.

Das in der Regelung vorgesehene Mindestgehalt ist mit 45 % der Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherung relativ hoch und sollte, wenn der Gesetzgeber nicht komplett auf ein Mindestgehalt verzichten will, zumindest abgesenkt werden. Mehr als 75 % der in Deutschland beschäftigten Fachkräfte erreichen in den ersten 12 Monaten einer Beschäftigung die aktuell geltende Mindestgehaltsschwelle nicht². Die Gehaltsgrenzen sind eher für das Tätigkeitsniveau von Spezialist/-innen und Expert/-innen angemessen, nicht jedoch für Personen auf Fachkräfteniveau. Arbeitgeber müssen bei der Gehaltshöhe von ausländischen Arbeitskräften auch immer berücksichtigen, dass sie dem betrieblichen Gehaltsgefüge entspricht und keine Ungerechtigkeiten zwischen den Beschäftigten entstehen. Besser als ein Mindestgehalt wäre deshalb eine alleinige Prüfung der vergleichbaren Beschäftigungsbedingungen durch die BA.

Faktischer Tarifvorbehalt in §§ 6 und 15d BeschV-E sachfremd und nicht erforderlich

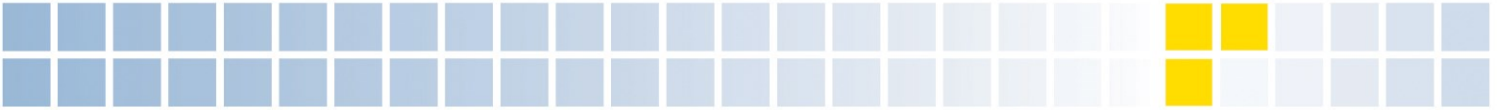
Die Verknüpfung der Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte mit der Tarifbindung des Arbeitgebers in §§ 6 Abs. 1 und § 15d BeschV-E stellt einen Eingriff in die in Art. 9 Abs. 3 Grundgesetz (GG) normierte Koalitionsfreiheit dar. Es wird faktisch ein Tarifvorbehalt normiert. Insbesondere kleine Unternehmen und Start-Ups werden durch die Regelung daher im Zweifel auf den Einsatz solcher Kräfte verzichten müssen. Die Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung wird sachfremd genutzt, um Unternehmen in die Tarifbindung zu drängen. Zumindest muss die Unterschreitung der Mindestgehaltsgrenze in § 6 BeschV-E durch den Arbeitgeber möglich sein, soweit er durch arbeitsvertragliche Inbezugnahme eines entsprechenden Tarifvertrages das tarifliche Entgelt zahlt. Ein angemessener Schutzmechanismus besteht bereits durch die Prüfung der Arbeitsbedingungen durch die BA, die nicht schlechter sein dürfen als bei Personen, die im Inland vergleichbar beschäftigt sind. Die Prüfung umfasst auch die Höhe des Arbeitsentgeltes.

Die betreffende Regelung klammert zudem den Fall aus, dass auch ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von sich aus nach einem passenden Arbeitgeber suchen. Sie stehen vor der Herausforderung ein tarifgebundenes Unternehmen zu finden. Es ist fraglich, inwieweit der Umstand der Tarifbindung im Ausland bekannt ist bzw. inwieweit Personen im Ausland in Erfahrung bringen können, ob ein Unternehmen tarifgebunden ist. Die Verknüpfung von Tarifbindung mit der Einwanderung von Arbeitskräften ist vor allem eine neue Beschäftigungshürde.

Bei kurzzeitig kontingentierter Beschäftigung in § 15d BeschV-E Aufenthaltsdauer verlängern

Die zeitlich befristete, kontingentierte Beschäftigung ohne qualifikationsabhängige Beschränkung (§ 15d BeschV-E) sollte deutlich stärker auf die Bedürfnisse von Beschäftigten und Arbeitgebern ausgerichtet werden. Grundsätzlich kann die vorgesehene Regelung für

² Siehe Sonderauswertung der BA-Beschäftigungsstatistik, Vergleich der Bruttomonatsentgelte von sozialversicherungspflichtigen Vollzeitbeschäftigten



Arbeitgeber die Möglichkeit bieten, durch eine kurzfristige Beschäftigung auf saisonale Bedarfe reagieren zu können. Viele Unternehmen haben auch bei Helfertätigkeiten einen Bedarf für längerfristige Beschäftigungen.

Auch die mit dem Kabinettsentwurf vollzogene Erhöhung der Gültigkeit von insgesamt sechs auf acht Monate macht die Regelung weiterhin nur begrenzt attraktiv. Viele Aufträge oder Projekte haben eine längere Laufzeit als acht Monate. In der Praxis würde das dazu führen, dass Arbeitskräfte nach Einarbeitung und Anlernphase wieder ausreisen müssen. Insbesondere in den Fällen, wenn sich an die Einreise noch ein inländisches Genehmigungsverfahren anschließt (z. B. eine Zuverlässigkeitsüberprüfung im Luftverkehr) und die Einarbeitung erst im Anschluss erfolgen kann, reicht die Zeitspanne von lediglich acht Monaten nicht aus. Mit Blick auf den angespannten Wohnungsmarkt dürfte die Anmietung von Wohnraum für einen befristeten Zeitraum nicht nur eine große Herausforderung, wenn nicht gar unmöglich sein.

Die kurzzeitig kontingentierte Beschäftigung bietet den Menschen, die zu uns kommen, keine Perspektive und Integrationschance in Deutschland und widerspricht dem gemeinsamen Ansinnen nach bedarfsgerechter und gezielter Einwanderung in Beschäftigung. Die Regelung sollte deshalb zumindest um die Option eines längeren Aufenthalts ergänzt und der Wechsel in andere Aufenthaltstitel unter Berücksichtigung der bisherigen Beschäftigung ermöglicht werden.

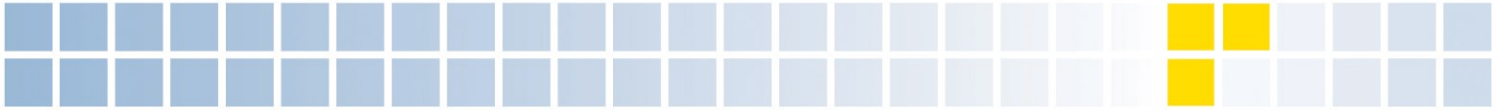
Die Wirkung der Regelung wird auch wesentlich davon abhängen, wie die BA die Kontingente und den geforderten Bedarf festlegt. Hier sei auf die Probleme verwiesen, die es in der Vergangenheit bereits mit der Definition von Engpassberufen gab, wie sie vor dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz durch die Positivliste der BA nach § 6 Absatz 2 Nr. 2 BeschV a. F. für Drittstaatsangehörige mit ausländischer beruflicher Qualifikation galt. Die alte Engpassanalyse der BA basierte z. B. auch immer auf den gemeldeten Arbeitsstellen. Das dieser Wert nicht immer den tatsächlichen Bedarf darstellt, wurde bei Erzieherinnen und Erziehern deutlich. Sie waren nicht auf der Liste zu finden, obwohl der Bedarf offenkundig war.

Zeitarbeit als Chance für die Erwerbsmigration nutzen

Das Festhalten am Beschäftigungsverbot in der Zeitarbeit (§ 40 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG) ist nicht mehr zeitgemäß gemessen an dem Arbeits- und Fachkräftebedarf, den wir in Deutschland erleben. Zeitarbeits- und Personaldienstleistungsunternehmen sind ein Integrationsmotor für den Arbeitsmarkt³. Sie haben langjährige Erfahrung bei der Auswahl, Betreuung und Weiterbildung ihrer Beschäftigten und haben daher auch einen großen Anreiz, Beschäftigte langfristig zu halten oder zu vermitteln. Insbesondere kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) können die Expertise der Zeitarbeits- und Personaldienstleistungsbranche für sich nutzbar machen. Denn für KMU ist die Anwerbung, ggf. Nachqualifizierung und Integration ausländischer Beschäftigter in der Regel „unbekanntes Terrain“. Zeitarbeitsunternehmen können verschiedene Bedarfe bündeln und dann einzelne Arbeitskräfte an KMU überlassen. Um die Qualität in der internationalen Mobilität sicherzustellen, haben sich z. B. die Mitgliedsunternehmen des Branchenverbands Bundesarbeitgeberverband der Personaldienstleister (BAP) zu einer Reihe von Qualitätsstandards verpflichtet⁴. Diese umfassen die Anwerbung, Mobilität, Betreuung, Unterkünfte und den Umgang mit Vertragspartnern.

³ Siehe für mehr Informationen die [BDA-Kurzposition zur Abschaffung des Zeitarbeitsverbots](#)

⁴ Siehe [BAP-Qualitätsstandards für gute internationale Mobilität in der Zeitarbeit](#)



Immer weiter zunehmende Anforderungen an Arbeitgeber begrenzen und Klarheit bei den Versagensgründen in § 36 BeschV-E schaffen

Der rechtmisbräuchlichen Verwendung der Zuwanderungsmöglichkeiten, Ausnutzung oder sogar Ausbeutung von Menschen, die aus dem Ausland nach Deutschland kommen, müssen wirksame Riegel vorgeschoben werden. Dies ist notwendig, zum Schutz der Menschen, der Unternehmen und auch für die Akzeptanz von Erwerbsmigration. Es ist deshalb auch richtig, dass es ab 1. Januar 2026 eine dauerhafte Förderung der Beratungsangebote zu arbeits- und sozialrechtlichen Fragestellungen in Trägervielfalt geben soll. Wichtig ist bei der Umsetzung die Zusammenarbeit mit den bestehenden Migrationsberatungsstellen und Jugendmigrationsdiensten, damit Doppelstrukturen vermieden werden.

Ob der angestrebte Schutz und damit die Sicherstellung fairer Migration jedoch über immer weitergehende gesetzliche Erweiterungen bei Informations- und Auskunftspflichten erreicht werden kann, ist mehr als fraglich. Praktikerinnen und Praktiker aus den Unternehmen machen mehr und mehr die Erfahrung, dass die Bewältigung der Vorschriften immer zeitintensiver wird. Informations- und Auskunftspflichten müssen für Arbeitgeber erfüllbar sein und so umgesetzt werden, dass der zusätzliche Aufwand für Arbeitgeber möglichst gering ist. Für nachfolgende Regelungen ist dies nicht der Fall. Sie sollten nachgebessert werden:

- Die Informationspflicht in § 45c AufenthG-E ist unverhältnismäßig und kostet die Unternehmen laut Gesetzesentwurf der Bundesregierung insgesamt 132.000 € an Erfüllungsaufwand. Zumal es eine einfache Alternative gibt, da die Informationen über bestehende Kontaktmöglichkeiten im Rahmen des regulären Visumsverfahrens mitgeteilt werden können. Zumindest sollte ein genereller, nicht ortsgebundener Hinweis auf die Beratungsstellen ausreichen und nicht zusätzlich abhängig vom konkreten Arbeits- bzw. Einsatzort sein. Bei Konzernen mit mehreren Standorten würde z. B. die geplante Informationspflicht zu deutlichem Mehraufwand führen, da die Organisation der Einreise durch zentrale Einheiten organisiert wird.
- Die Versagensgründe des § 36 Abs. 4 BeschV-E müssen so überarbeitet werden, dass eine rechtssichere Handhabung möglich ist. Für Arbeitgeber, aber auch für die Verwaltung muss Klarheit bestehen, wann ein Arbeitgeber in schwerwiegender Weise gegen die Tatbestände verstößt. Zum Ausgleich dieser sehr weit gefassten Anlassverstöße müsste die Verordnungsermächtigung und damit auch § 36 Abs. 4 BeschV-E auf vorsätzliche Verstöße beschränkt sein. Gerade die Regelungen im § 36 Abs. 4 Nr. 2 und 4 BeschV-E scheinen fast uferlos.
- Die bußgeldbewehrte Verpflichtung für Arbeitgeber, innerhalb von vier Wochen gegenüber der Ausländerbehörde eine vorzeitige Beendigung der Beschäftigung anzuzeigen (§ 4a Abs. 5 S. 3 Nr. 3 AufenthG), sollte abgeschafft werden. Die Regelung ist in der Praxis aufwändig in der Administration. Es ist z. B. auch weiter unklar, ob sie nach dem weiten Wortlaut auf sämtliche Aufenthaltstitel, also auch eine Niederlassungserlaubnis, anwendbar ist. Da jede Beendigung eines Beschäftigungsverhältnisses an die Sozialversicherung gemeldet wird, ist eine behördeninterne Weiterleitung der Meldung alternativ möglich.

Chancenkarte § 20a AufenthG-E zentral umsetzen

Die Chancenkarte (§ 20a AufenthG-E) bietet als Ergänzung zu den bestehenden Regelungen Potenzial. Gleichzeitig wird die Komplexität des Zuwanderungsrechts weiter erhöht. Es bedarf deshalb einer einfachen und zentralen Umsetzung bei z. B. dem Bundesamt für auswärtige Angelegenheiten (BfAA) oder dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), da eine dezentrale Lösung einen hohen Umsetzungs- und Schulungsaufwand in den bereits



überlasteten Behörden verursachen würde. Es ist nicht sinnvoll, dass jede Visastelle oder Ausländerbehörde die genaue Ausgestaltung und Bepunktung kennen muss bzw. verwaltungstechnisch ausführen kann.

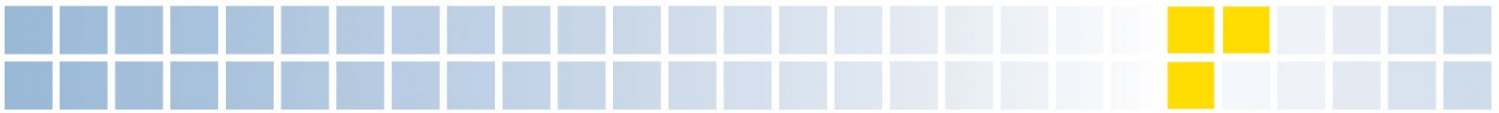
Die Chancenkarte könnte noch wirkungsvoller ausgestaltet werden, wenn sie einen größeren Personenkreis ansprechen würde. Durch die Einbindung von weiteren Zielgruppen bringt die Chancenkarte einen zusätzlichen Mehrwert. Dies könnten z. B. Personen sein, die die starren Qualifikationsanforderungen nicht erfüllen (wenn sie in ihrem Heimatland keine zweijährige Ausbildung absolviert haben, sondern nur 1,5 Jahre) oder auch Personen in Helfertätigkeiten mit guten Sprachkenntnissen oder besonders gefragten Fähigkeiten. Sie fallen bisher durch das Raster. Durch das Punktesystem wäre es möglich, dass sie bei zusätzlichem Erfüllen anderer Kriterien eine Chance in Deutschland erhalten. Eine Erweiterung der Kriterien um z. B. ein bereits bestehendes Arbeitsplatzangebot würde die Möglichkeit schaffen, die Chancenkarte um arbeitsplatzbezogene Kriterien zu ergänzen und die Arbeitsmarktnähe des Personenkreises zu gewährleisten. Das geregelte Verfahren zur flexiblen Anpassung der Punktegrenze und Bepunktung der einzelnen Kriterien durch die Bundesregierung gewährleistet ein relativ schnelles Reagieren auf die Bedürfnisse am Arbeitsmarkt.

Richtig ist, dass für die Erteilung der Chancenkarte neben den hinreichend deutschen Sprachkenntnissen alternativ auch englische Sprachkenntnisse auf dem Niveau C1 anerkannt werden sollen. Dies sollte auch bei anderen Aufenthaltstiteln möglich sein, die nur deutsche Sprachkenntnisse explizit vorsehen.

Anerkennungsverfahren verbessern

Die aufwändigen Anerkennungsverfahren stellen eine große Hürde für die Erwerbsmigration dar. Zwar werden durch die geplante Anpassung des Aufenthaltsgesetzes und der Beschäftigungsverordnung neue Aufenthaltstitel und damit verbundene neue Wege für die Einreise bzw. Beschäftigung ohne Anerkennung von Berufsqualifikationen im nicht reglementierten Bereich eröffnet, jedoch werden die Verfahren selbst dabei nicht adressiert. Neben der Schaffung eines aus dem Ausland gut zugänglichen und übersichtlichen Beratungsangebots sollten die Anerkennungsverfahren durch Bund und Länder planungssicherer für ausländische Fachkräfte ausgestaltet werden. Dabei geht es nicht um eine Reduzierung der Qualität, sondern um vereinfachte und beschleunigte Verfahren. Die hierfür dringend notwendige Digitalisierung der Anerkennungsverfahren, welche in den Eckpunkten angekündigt wurde, wird im Referentenentwurf nicht umgesetzt. Darüber hinaus braucht es neue Regelungen im Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen (BQFG), die mehr Flexibilität in Bezug auf die einzureichenden Unterlagen bieten. Es sollte z. B. gesetzlich die Möglichkeit eingeführt werden, dass erforderliche Unterlagen auch in englischer Sprache eingereicht werden können. In vielen Staaten werden Qualifikationsnachweise im Original auf Englisch ausgestellt und auch beeidigte Übersetzungen ins Englische sind in vielen Regionen leichter zugänglich. So könnten die Hürden für Antragstellende gesenkt und ein größerer Personenkreis erreicht werden.

Die Erfahrungen mit der „Zentralen Servicestelle Berufliche Anerkennung (ZSBA)“ der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) der BA haben deutlich gemacht, dass die Verfahren ohne Unterstützung für die Zuwanderungsinteressierten nur schwer zu organisieren sind. Auf der Grundlage der Evaluierung sollte daher rechtzeitig entschieden werden, in welcher Form und mit welchem Auftrag die ZSBA über 2023 hinaus weiterhin mit Mitteln des Bundes finanziert und verstetigt werden soll. Eine Finanzierung durch den Bund ist zwingend notwendig, da die Zuwanderungsinteressierten bisher keine Beiträge in die Arbeitslosenversicherung gezahlt haben.



Das Konzept der geplanten Anerkennungspartnerschaften nach § 16d Abs. 3a AufenthG-E wirkt mit seinen starren Vorgaben sowohl für Arbeitgeber als auch für Beschäftigte sehr kompliziert in der Umsetzung. Auch ist das Konzept nicht ausreichend abgestimmt mit den anderen Aufenthaltstiteln (z. B. § 6 BeschV-E). Einige Punkte und Fristen erscheinen in Anbetracht der aktuellen Auslastung der Migrationsverwaltung als wenig praktikabel in der Umsetzung.

Mehr Flexibilität für junge Talente

Einzelne Einreise- oder Beschäftigungsmöglichkeiten für junge Talente, wie für Studierende, Schülerinnen und Schüler sowie Ausbildungsplatz- und Studienplatzsuchende sind in Teilen noch zu restriktiv und sollten flexibilisiert werden. Gerade in der Zuwanderung von jungen Menschen liegen für Deutschland viele Chancen.

- Die besseren Möglichkeiten für eine Nebenbeschäftigung bei Studienaufenthalten (§ 16b AufenthG-E) sind ein kleiner Baustein gegen den Fach- und Arbeitskräftemangel. Die Regelungen sind jedoch sehr kompliziert ausgestaltet und für ausländische Studierende schwer zu verstehen. Sie sollten auf 150 bis 160 h erweitert und vereinfacht werden.
- Ausbildungsplatz- und Studienplatzsuche eröffnen nach § 17 AufenthG-E die Möglichkeit, eine größere Anzahl von potenziellen zukünftigen Fachkräften schon frühzeitig zu gewinnen. Die Hochschulzugangsberechtigung ist für die Aufnahme einer betrieblichen Aus- oder Weiterbildung nicht zwingend erforderlich und reduziert die Zahl der potenziellen Fachkräfte.
- Gesetzliche, starre Altersgrenzen schränken die Zuwanderungsmöglichkeiten unnötigerweise ein. Die Altersgrenzen sollten deshalb bei der Ausbildungs- und Studienplatzsuche (§ 17 AufenthG) und der Ferienbeschäftigung ausländischer Studierender (§ 14 Abs. 2 BeschV-E) wegfallen.
- Die in § 15 Nr. 8 BeschV-E geregelte Voraussetzung der deutschen Sprachkenntnisse ist nicht erforderlich und sollte gestrichen werden. Ein Unternehmen wird eine Praktikantin oder einen Praktikanten nur einstellen, wenn die Verständigung im Unternehmen gewährleistet ist.
- Bei der Ferienbeschäftigung von ausländischen Studierenden (§ 14 Abs. 2 BeschV-E) sollten ausländischen Fachschulen nicht flächendeckend ausgeschlossen werden. Gerade im Hotel- und Gaststättengewerbe gibt es viele etablierte Kooperationen mit Hotelfachschulen. Die Beschäftigung während der Semesterferien kann der Einstieg in eine spätere Ausbildung sein.

Ansprechpartner:

BDA | DIE ARBEITGEBER

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Arbeitsmarkt

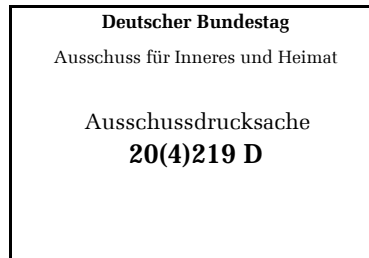
T +49 30 2033-1400

arbeitsmarkt@arbeitgeber.de

Die BDA organisiert als Spitzenverband die sozial- und wirtschaftspolitischen Interessen der gesamten deutschen Wirtschaft. Wir bündeln die Interessen von einer Million Betrieben mit rund 30,5 Millionen Beschäftigten. Diese Betriebe sind der BDA durch freiwillige Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden verbunden.

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Haus-
vogteiplatz 1, 10117 Berlin

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat
Platz der Republik 1
11011 Berlin



17.5.2023

Bearbeitet von
Dr. Klaus Ritgen (DLT)
Kirstin Walsleben (DST)
Finn Brüning (DStGB)

Nur per Mail an: innenausschuss@bundestag.de

Telefon 030/590097321
Telefax 030/590097400

E-Mail:
klaus.ritgen@landkreistag.de

Aktenzeichen
II/21

**Stellungnahme
der
Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände
zur öffentlichen Anhörung zum
Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung
BT-Drucksache 20/6500**

Der Deutsche Städtetag, der Deutsche Landkreistag sowie der Deutsche Städte- und Gemeindebund bedanken sich für die Einladung zur öffentlichen Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung auf BT-Drs. 20/6500. Als Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände geben wir dazu die folgende gemeinsame Stellungnahme ab.

Erlauben Sie uns zu Beginn eine Anmerkung zu den Fristsetzungen: Das gesamte Gesetzgebungsverfahren zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz ist geprägt von kurzen Fristsetzungen zur Stellungnahme. So hat uns die Aufforderung des Ausschusses für Inneres und für Heimat zur Abgabe einer Stellungnahme am 15.5.2023 mit Fristsetzung bis zum 18.5.2023 erreicht. Auch der Referentenentwurf wurde ursprünglich mit einer Frist von nur acht Arbeitstagen übermittelt, die erst auf energisches Drängen der kommunalen Spitzenverbände um fünf

weitere Arbeitstage verlängert wurde. Eine besondere Eilbedürftigkeit, die auf sachlichen Gründen beruht, ist mit Blick auf den vorliegenden Gesetzentwurf nicht gegeben. Die Kürze der Frist war vielmehr allein politischen Erwägungen geschuldet, hatte aber zur Folge, dass kaum Zeit zu einer gründlichen Auseinandersetzung mit der Regelungsmaterie bestand, zumal im ursprünglichen Entwurf wesentliche Regelungen – insbesondere zur Chancenkarte – noch fehlten. Daher schließen wir uns der Kritik des Nationalen Normenkontrollrats bedingungslos an, der in seinem letzten Jahresbericht die Fristen bei der Verbändeanhörung deutlich als zu kurz beanstandet hat. Zu Recht wurde betont, dass diese Vorgehensweise zu teuren Fehlern durch die überhastete Gesetzgebung führe. Denn eine ungenügend diskutierte Gesetzesvorlage verhindert einen einfachen bzw. möglichst widerspruchsfreien Vollzug.

Eine Durchdringung der gesamten Regelungen und eine Bewertung ihrer Auswirkungen sowie Wirkzusammenhänge sind in der knappen Zeit nicht möglich. Interesse und Ziel muss es sein, im Rahmen eines aufenthaltsrechtlichen Gesetzgebungsverfahrens die Auswirkungen abschätzen zu können, die mit seiner Umsetzung in den Ausländerbehörden verbunden sind. Denn die Ausländerbehörden sind an dem Prozess der Fachkräfteeinwanderung maßgeblich beteiligt. Sie müssen vor Ort das Gesetz umsetzen. Insofern muss der Gesetzgeber ein großes Interesse daran haben, wie sich die Regelungen vor Ort auswirken. Das ist nur unter fachlich vertiefter Einbindung der Praxis mit einer ausreichenden Fristsetzung möglich.

Daher werden wir im Folgenden insbesondere auf die Auswirkungen des Gesetzes auf die Ausländerbehörden eingehen und uns anschließend auf eine Kommentierung einzelner Regelungen beschränken.

A. Allgemeines

Bevor wir auf Details des Entwurfs eingehen, möchten wir einige grundlegende Anmerkungen zum Themenkreis „Fachkräftesicherung und -gewinnung“ vor dem Hintergrund der aktuellen Lage in den Ausländerbehörden voranstellen.

I. Bedeutung der Erwerbsmigration und der Rahmenbedingungen

Der Arbeitskräftemangel ist eine Herausforderung von überragender Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland. Er betrifft nicht nur die Unternehmen, sondern berührt die Frage der Zukunftsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft im Ganzen. Das gilt nicht zuletzt auch für solche Gebiete, die besonders vom demografischen Wandel betroffen sind. Wertschöpfungsverluste, ungenutzte Wachstumspotenziale, der Rückgang der öffentlichen Einnahmen und eine Stagnation des Wohlstandswachstums sind nur einige der realen Risiken, die unmittelbar mit dem Arbeitskräftemangel verknüpft sind, der sich längst nicht mehr nur auf die Ebene von Fachkräften beschränkt.

Die deutsche Volkswirtschaft steht in einem starken Wettbewerb um Fachkräfte. Daher ist eine Strategie für eine gezielte Fachkräftegewinnung und ein verbessertes Marketing gemeinsam mit der Wirtschaft weiter erforderlich. Insofern braucht es eines Bündnisses zwischen Zuwanderungsverwaltung und Wirtschaftsverbänden zur Gestaltung einer effizienten Zuwanderungsstruktur. Dies könnte beispielsweise ausgehend vom Portal <http://www.make-it-in-germany.com> auch digital eröffnet werden.

Genauso vielschichtig wie die Ursachen für das Fehlen von Arbeitskräften sind, müssen auch die Lösungsansätze hierfür ausfallen. Die Kraftanstrengungen zum Schließen der aufgezeigten Lücke dürfen sich demnach keinesfalls auf die Zuwanderung von Arbeits- und Fachkräften aus dem Ausland beschränken. Die Einwanderung von Fach- und Arbeitskräften kann nur ein Baustein sein in einem Maßnahmenmix, der zuvorderst alle inländischen Potenziale aktiviert. So haben 47.500 Jugendliche im Jahr 2021 laut einer Studie die Schule ohne einen Schulabschluss verlassen. Dies zeigt, dass wir auch unser Bildungssystem optimieren müssen, um keine Arbeitskräfte auf der Strecke zu lassen. Ebenso muss die Attraktivität der dualen Ausbildung gestärkt und beworben werden. Weitere Handlungsfelder in diesem Zusammenhang sind:

- Erhöhung der Erwerbsbeteiligung der Menschen im Erwerbsalter, einschließlich solcher Drittstaatsangehöriger, die bereits über ein Aufenthaltsrecht verfügen,
- Steigerung der Arbeitsproduktivität und
- Entbürokratisierung und Standardabbau.

Darüber hinaus darf auch hinsichtlich der Fach- und Arbeitskräfteeinwanderung die Integrationsfähigkeit der deutschen Gesellschaft nicht überlastet werden. Deshalb ist auch in diesem Fall darauf zu achten, dass die Grundanforderungen an bestimmte Integrationsanforderungen – etwa im Bereich der Sprachkenntnisse – nicht unterschritten werden.

Die Fachkräftezuwanderung ist schließlich durch eine gezielte Förderung des Spracherwerbs attraktiver zu gestalten. Dies sollte insbesondere auch durch Angebote im Herkunftsstaat gestaltet werden. In Deutschland muss das Integrationskurssystem weiter ausgebaut werden. Ziel sollte es sein, die deutsche Sprache so weit zu erlernen, dass der Zugang zum Arbeitsmarkt erfolgen und dort die Sprache in der Praxis gelebt bzw. gesprochen werden kann. Dies beschleunigt die Integration und erhöht das Angebot an Arbeitskräften am limitierten Arbeitsmarkt.

Weiter muss der Wohnungsmarkt in Deutschland auch für die Fachkräfteeinwanderung verbessert werden. Anders als Schutzsuchende werden qualifizierte Arbeitskräfte aus dem Ausland sich gegen die Bundesrepublik als Arbeitsmarkt entscheiden, wenn die Wohnraumsuche trotz entsprechenden Verdienstes zur dauerhaften Belastung wird. Der vorliegende Entwurf spricht insbesondere Fachkräfte unter dem 35. Lebensjahr an, die sich in dieser Lebensphase nicht nur ihrer Karriere, sondern auch der Familienplanung widmen. Wenn es kein entsprechendes bezahlbares Wohnungsangebot gibt, ist damit zu rechnen, dass diese

begehrten Fachkräfte mittelfristig Ihre Zukunft in anderen europäischen Staaten oder außerhalb von Europa gestalten.

Generell regen wir an, dass das Inkrafttreten des Gesetzes ausreichend Vorlaufzeit vorsieht, damit die Mitarbeiter der Ausländerbehörden geschult werden können und andererseits auch das Bundesverwaltungsamt die notwendigen Anpassungen im Ausländerzentralregister vornehmen kann. Eine Anpassung des Registers und die technische Umsetzung für die Verfahrenshersteller der Fachanwendungen der Ausländerbehörde sind in 3 Monaten kaum zu bewerkstelligen. Das Inkrafttreten nach Art. 13 Abs. 1 des Änderungsgesetzes sollte einen Vorlauf von mindestens 6 Monaten vorsehen.

II. Überkomplexe Regelungen vermeiden

Mit dem vorliegenden Entwurf wird das Ziel verfolgt, die Einwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten um ca. 65.000 Menschen pro Jahr zu steigern. Diese Fachkräfte möchte man gewinnen, indem aufenthaltsrechtliche Regelungen geändert und Verfahren beschleunigt werden.

Nach Einschätzung der kommunalen Spitzenverbände genügen die vorgesehenen Änderungen nicht, um dieses Ziel zu erreichen. Weder die Verfahren noch die Erteilungsvoraussetzungen werden angemessen verschlankt. Zudem finden sich in dem Gesetzentwurf kaum Regelungen, die vor diesem Hintergrund tatsächlich zur dringend notwendigen Beschleunigung beitragen. Ganz im Gegenteil wird das ohnehin schon komplexe Recht der Erwerbsmigration weiter verkompliziert und mit der sog. „Chancenkarte“ um ein Instrument erweitert, das sich nur schwer in den bisherigen Bestand der aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen einfügt. Bereits das geltende Recht ist für potenzielle Erwerbsmigranten, aber auch für Unternehmen, die im Ausland nach Arbeitskräften suchen, kaum noch durchschaubar. Daran werden die geplanten Reformen nichts ändern. Das trägt nicht dazu bei, Deutschland als Zielland für qualifizierte Migranten attraktiver zu machen.

Erschwerend kommt hinzu, dass die Behörden, die diese Rechtsänderungen voraussichtlich bis zum Sommer 2024 sukzessive umzusetzen haben werden, bereits jetzt belastungsbedingt an der Grenze ihrer Leistungsfähigkeit stehen. Insbesondere die Überlastung der Ausländerbehörden wird sich bis zum Inkrafttreten der Rechtsänderungen ab November 2023 eher noch verschärfen. Der Zeitraum, indem die neuen Vorschriften gem. Art. 12 des Entwurfs umzusetzen sind, sind geprägt von drei Entwicklungen.:

- Erstens haben die Ausländerbehörden ab Anfang März 2024 hunderttausende Aufenthaltserlaubnisse für Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine zu verlängern. Zum Stand 2.5.2023 wurden nach dem Ausländerzentralregister 823.900 Aufenthaltserlaubnisse für Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine in einem geordneten Verfahren erteilt. Diese

Aufenthaltserlaubnisse sind überwiegend befristet bis zum 4.3.2024 und sind dann in kürzester Zeit zu verlängern.

- Zweitens werden die Ausländerbehörden, die Personen aufenthaltsrechtlich zu betreuen haben, die seit Monaten in gesteigerter Zahl Asylanträge stellen, welche in den nächsten Monaten vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) beschieden werden. Zwar konnte der starke Antragsanstieg seit September 2022 zwischenzeitlich durch das BAMF weitgehend abgebaut werden. Anfang Mai sind aber noch immer ca. 168.000 Asylverfahren anhängig und allein im April 2023 wurden 21.000 Asylanträge gestellt, davon 19.000 Erstanträge. Eine Entspannung ist hier nicht in Sicht.
- Zum Dritten sind die beiden genannten Entwicklungen ursächlich dafür, dass andere ausländerbehördliche Regelaufgaben zurückgestellt werden mussten. Hieran ändert auch das zum 1.1.2023 eingeführte Chancenaufenthaltsrecht (§ 104 c AufenthG) nichts, das im Gegenteil die Belastungssituation in den Ausländerbehörden noch verschärft hat. Dadurch haben die Ausländerbehörden Rückstände aufgebaut, die auch nicht bis zum Inkrafttreten des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung abgebaut werden können, da ein Ende der oben geschilderten besonderen Belastung ebenso wenig in Sicht ist wie – angesichts der Lage auf dem Arbeitsmarkt – ein Personalaufwuchs in der notwendigen Höhe.

III. Erfüllungsaufwand

Der in den Begründungen zu den Entwürfen zugrunde gelegte zusätzliche Erfüllungsaufwand geht an der Praxis völlig vorbei. Der dort bezifferte Zeitaufwand wäre allenfalls dann haltbar, wenn alle Unterlagen digital und vollständig eingereicht würden und der Fall aufgrund der Unterlagen unmittelbar entschieden werden könnte. Dies ist jedoch nicht die Regel. Nur sehr große Firmen lassen die Anträge durch die Personalabteilung, eine Relocationagentur oder eine spezialisierte Anwaltskanzlei stellen.

In den meisten Fällen dagegen stammen die Anträge von den Ausländern selbst. Trotz Veröffentlichung der Antragsformulare und Hinweisen zu den erforderlichen Unterlagen auf ihren Internetseiten erhalten die Ausländerbehörden Mails mit Fragen zur Antragstellung. Es erfolgen Rückfragen zu Unterlagen, die oft durch Sprachschwierigkeiten und einem anderen Verständnis von den Prozessen in der Verwaltung viel Zeit in Anspruch nehmen. Nicht nur der Ausländer stellt Fragen, auch der Arbeitgeber. Diese sind umfassend und zugewandt zu beantworten, wenn Fachkräfte angeworben und gehalten werden sollen. Auch nach Erteilung eines Aufenthaltstitels erreichen die Ausländerbehörden immer wieder Anfragen zu Arbeitsplatzwechseln, Zweckwechseln etc., ohne dass diese zunächst in konkrete Anträge münden. Dieser zusätzliche Erfüllungsaufwand bleibt völlig unberücksichtigt.

Auch vor diesem Hintergrund bedarf es einer Reduzierung, nicht aber einer Vermehrung der relevanten Vorschriften. Die damit aufgeworfenen grundsätzlichen Fragen guter Gesetzgebung im Ausländerwesen waren im Ansatz auch bereits Gegenstand des vom Bundesministerium des Innern und für Heimat nach dem zweiten Flüchtlingsgipfel angestoßenen Prozesses und müssen weiter vertieft werden.

B. Einzelhinweise

1. Zu Artikel 1 Nr. 3 lit a) (§ 9b Abs. 2 AufenthG-E)

Es bedarf einer Klarstellung im Gesetzestext, dass die Nachweispflicht über den Besitz des von einem anderen Mitgliedstaat der EU ausgestellten Aufenthaltstitels und die Aufenthaltszeiten allein den antragstellenden Ausländer trifft. Angesichts der hohen Arbeitsbelastung in den Ausländerbehörden ist tunlichst zu vermeiden, dass jede kommunale Ausländerbehörde zur Umsetzung von § 9b Abs. 2 AufenthG-E eigene „Recherchearbeit“ leisten muss.

2. Zu Artikel 1 Nr. 4 (§ 18 Abs. 4 AufenthG-E)

Die vorgeschlagene Regelung ist grundsätzlich zu begrüßen. Wir regen allerdings an, nicht nur für den Aufenthaltstitel „Blaue Karte“, sondern auch für die Titel nach den §§ 18a, 18b und 19c AufenthG die Möglichkeit vorzusehen, die sich aus der Befristung eines Arbeitsverhältnisses oder der Zustimmung der Bundesagentur ergebende Geltungsdauer um jeweils drei Monate verlängern zu können, sofern die Höchstdauer von vier Jahren noch nicht erreicht ist. Auf diese Weise kann die Ausgabe von Fiktionsbescheinigungen im Zusammenhang mit der Verlängerung von Titeln vermieden werden, was den Vollzugsaufwand in den Ausländerbehörden mindert.

3. Zur Artikel 1 Nr. 5 und 6 (§§ 18a und 18b AufenthG-E)

Aufgrund dieser Bestimmungen sollen Fachkräfte mit einer Berufs- oder akademischer Ausbildung die Möglichkeit erhalten, jeder qualifizierten Beschäftigung in nicht-reglementierten Berufen nachzugehen. Diese Vorschläge würden eine umfassende Liberalisierung darstellen, deren Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt sehr genau zu beobachten sein werden.

Jenseits dieser grundsätzlichen Anmerkung erscheint es im Übrigen inkonsequent, Titelinhaber nach dem fünften und sechsten Abschnitt schlechter zu stellen als Personen, die einen Titel nach dem dritten oder vierten Abschnitt besitzen. Zu denken wäre etwa an einen Ehegatten oder ein minderjähriges lediges Kind, der oder die eine Berufsausbildung abgeschlossen haben. Zumindest bei Titeln nach dem sechsten Abschnitt und bei den meisten Titeln nach dem fünften Abschnitt ist ohnehin jede Erwerbstätigkeit gestattet. Löst sich der Familienverband oder entfällt der humanitäre Grund, könnte dann der Rechtsanspruch nach §§ 18a oder 18b greifen.

4. Zur Artikel 1 Nr. 8 und 14 (§§ 18g, 29 Abs. 1 AufenthG-E)

§ 18g AufenthG-E, der eine deutliche Absenkung des Mindestgehalts und die Möglichkeit vorsieht, dass die Blaue Karte EU auch an Ausländer, die keinen Hochschulabschluss besitzen, erteilt werden kann, entspricht nicht dem mit diesem Aufenthaltstitel ursprünglich verbundenen Kerngedanken, wonach Fachkräfte mit Hochschulabschluss und hoher Gehaltsklasse gezielt in den Genuss von Lockerungen bei der Einreise und beim Familiennachzug kommen sollten. Gerade die deutliche Absenkung der Gehaltsgrenzen kann auch ein Anreiz für Arbeitgeber sein, weniger Gehalt zu zahlen und trotzdem auf die Vorzüge einer Blauen Karte verweisen zu können.

Hinzu kommt: Die vorgeschlagene Grenze des 1,25-fachen Bruttojahresgehalts wird insbesondere im Zusammenspiel mit § 29 Abs. 1 AufenthG-E, der im Falle des Familiennachzugs weder ausreichenden Wohnraum noch die Lebensunterhaltssicherung verlangt, vor allem in Regionen mit knappem Wohnraumangebot (und hohem Mietniveau) zu vielen Fällen führen, in denen der Lebensunterhalt faktisch (und an objektiven Kriterien gemessen) nicht erfüllt sein wird. Das kann prekäre Wohn- und Lebensverhältnisse befördern.

5. Zur Artikel 1 Nr. 8, 22 lit a und 30 lit b (§§ 18g, 52 Abs. 2b, 82 Abs. 1 Satz 6 AufenthG-E)

§ 18g AufenthG-E ist die zentrale Vorschrift zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2021/1883. Aus ausländerbehördlicher Sicht schwer bzw. nicht umsetzbar ist allerdings § 18g Abs. 4 S. 2 AufenthG-E. Innerhalb einer Frist von 30 Tagen nach Mitteilung des Inhabers einer Blauen Karte über einen Arbeitsplatzwechsel gem. § 81 Abs. 1 S. 6 AufenthG n.F. zu entscheiden, dürfte nicht nur im Moment die meisten Ausländerbehörden überfordern. In dieser Frist ist zudem die erforderliche Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit zu bewerkstelligen und ggf. ein ablehnender Bescheid zu fertigen. Hinzukommt, dass die praktische Erfahrung mit der Vorgängervorschrift des § 18b Abs. 2 S. 4 AufenthG lehrt, dass eine solche Regelung nicht erforderlich ist. Arbeitsplatzwechsel in den ersten Monaten sind in der Regel mit höheren Einkommen und/oder besseren Arbeitsbedingungen verbunden. Nicht selten werden diese durch Headhunter vermittelt. Merkwürdig scheint auch, dass hier Arbeitsplatzwechsel anzeigepflichtig sind, die Entlassung aus dem Arbeitsverhältnis dagegen nicht. Deshalb wird vorgeschlagen, von Artikel 15 Absatz 2 der Richtlinie keinen Gebrauch zu machen und in Art. 1 Nr. 8 bei § 18g den Absatz 4 Satz 2 ersatzlos zu streichen. Dann sollte konsequenterweise auch die Mitteilungspflicht in § 82 Abs. 1 AufenthG-E und in § 52 Abs. 2b Satz 1 Nr. 2 AufenthG-E auch der Widerrufsgrund bei Versäumen dieser Mitteilungspflicht entfallen.

6. Zu Artikel 1 Nr. 18 (§ 31 AufenthG-E)

Die bisherige Dauer von drei Jahren Aufenthalt im Bundesgebiet, bevor der Ehepartner ein eigenständiges Aufenthaltsrecht erlangen kann, erscheint weiterhin angemessen und nötig, um eventuelle Scheinehen erkennen zu können. Jedenfalls ist zu befürchten, dass der

einjährige Mindestaufenthalt im EU-Ausland nur schwer nachprüfbar ist bzw. die Prüfung sich zeitaufwendig gestalten wird, zumal nicht jeder Mitgliedstaat Meldebescheinigungen ausstellt. Ein Voraufenthalt in einem anderen EU-Land sollte daher aus Praktikabilitätsgründen weiterhin unberücksichtigt bleiben.

7. Zur Artikel 1 Nr. 22 (§ 52 Abs. 2b und 2c AufenthG-E)

Die in § 52 AufenthG-E vorgesehenen Regelungen sind grundsätzlich begrüßenswert, da der Widerruf einer nachträglichen zeitlichen Befristung im Sinne des § 7 Abs. 2 S. 2 AufenthG vorzuziehen ist. Die Regelungen werden allerdings kaum praktische Bedeutung erlangen, da die gesetzlich vorgeschriebenen Mitteilungen seitens des Ausländers in der Praxis vielfach nicht vorgenommen werden und die Ausländerbehörde damit keine Kenntnis der relevanten Tatsachen erlangt. Auch ist davon auszugehen, dass die Kommunikation mit anderen EU-Mitgliedstaaten aufwändig und langwierig verlaufen wird (§ 52 Abs. 2c AufenthG-E), was die Zahl der Anwendungsfälle weiter reduzieren wird.

8. Zur Artikel 2 Nr. 4 (§ 9 Abs. 3a AufenthG-E)

Die Möglichkeit, Ehegatten von Fachkräften, die gemeinsam mit diesen einreisen, auch grundsätzlich mit diesen gemeinsam die Möglichkeit zu geben, in die Niederlassungserlaubnis zu wachsen, ist zu begrüßen. Dies ist nicht nur einwanderungsfreundlich, sondern erleichtert die Verwaltungsverfahren erheblich. Nicht nachvollziehbar ist allerdings, warum der Gesetzgeber hier nur solche Ehegatten privilegieren möchte, die zum Zeitpunkt der Erteilung einer Erwerbstätigkeit und dann auch noch in einem definierten Umfang nachgehen. Zudem kann diese Erteilungsvoraussetzung leicht ins Leere gehen, etwa wenn die Tätigkeit nur für einen kurzen Zeitraum aufgenommen wird, oder zu Ungerechtigkeiten führen, z.B. wenn zwischen der Antragstellung und Titelerteilung unverschuldet eine Arbeitslosigkeit eintritt. Wir regen daher an, in § 9 Abs. 3a S. 1 AufenthG-E die Nr. 3 zu streichen.

9. Zu Artikel 2 Nr. 5 (§ 16a AufenthG-E)

Bisher nicht beachtet bzw. im Entwurf berücksichtigt wurde der Wechsel zwischen § 16a AufenthG nach Bestehen der Prüfung (§ 21 Abs. 2 BBIG: „Bestehen Auszubildende vor Ablauf der Ausbildungsdauer die Abschlussprüfung, so endet das Berufsausbildungsverhältnis mit Bekanntgabe des Ergebnisses durch den Prüfungsausschuss“) und § 18a AufenthG. Eine Weiterbeschäftigung nach bestandener Prüfung und eine Aufenthaltserlaubnis nach 18a AufenthG erfordern zwar nicht mehr die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit, für einen nahtlosen Übergang bei demselben Ausbildungsbetrieb führt dies jedoch zwangsläufig zu einer vorübergehenden Niederlegung des Arbeitsverhältnisses und damit zu Problemen. Es muss immer noch ein Antrag gestellt und damit ein Verwaltungsverfahren geführt werden. Hier sollte eine Regelung gefunden werden, nach der mit Abschluss der Ausbildung und Weiterbeschäftigung im Ausbildungsbetrieb der Aufenthaltstitel kraft Gesetzes vorliegt. Alternativ

würde auch eine Klarstellung des Gesetzgebers ausreichen, die eine nahtlose Weiterbeschäftigung ohne weiteres Antragsverfahren im Ausbildungsbetrieb ermöglicht.

10. Zu Artikel 2 Nr. 6 (§ 16c AufenthG-E)

Dass § 16b Abs. 2 S. 1 AufenthG-E eine Regelgeltungsdauer von zwei Jahren für Aufenthaltstitel nach dieser Vorschrift vorsieht, vermag vor dem Hintergrund der Dauer von Studiengängen nicht zu überzeugen. In der Gesetzesbegründung selbst wird darauf hingewiesen, dass fast 2/3 der Bachelorstudiengänge länger als zwei Jahre Zeit beanspruchen. Hier sollte zur Entlastung der Ausländerbehörden von aus praktischer Sicht nicht erforderlichen Vorsprachen eine Regelung gefunden werden, die eine passgenauere Geltungsdauer ermöglicht und damit dem Grundgedanken des § 7 Abs. 2 S. 1 AufenthG wirklich gerecht wird. Vorgeschlagen wird daher eine Regelung, wonach die Geltungsdauer des Titels der Regelstudienzeit des jeweiligen Studiengangs entsprechen soll.

Die Berechnung der zugelassenen Beschäftigungsdauer im Rahmen von § 16b Abs. 3 AufenthG-E wird mit der Neuregelung bzw. der Wahlmöglichkeit für jede Kalenderwoche deutlich erschwert. Auch der damit verbundene Beratungsbedarf wird unweigerlich zu einer Mehrbelastung der Ausländerbehörden führen. Ferner ist fraglich, wie die Regelung für den Studierenden und mögliche Arbeitgeber kurz und verständlich als Nebenbestimmung auf das Zusatzblatt des Aufenthaltstitels eingetragen werden soll. Die Ausländerbehörden sind hierfür auf einheitliche und praktikable Vorgaben angewiesen, die allerspätestens mit Inkrafttreten der Neuregelung vorliegen müssen.

Die nahezu vollständige Aufhebung des Zweckwechselverbotes (§ 16b Abs. 4 AufenthG-E) ist kritisch zu sehen. Nicht auszuschließen ist, dass die Einreise zu Studienzwecken für die Realisierung anderer Aufenthaltzwecke missbraucht wird, an die eigentlich höhere materielle Einreiseanforderungen gestellt werden. Ob sich das Missbrauchspotential nach Inkrafttreten der Regelung realisiert, muss eng beobachtet werden.

Im Übrigen birgt die Verlängerung das Risiko, dass man erst spät im Blick hat, ob der Ausländer auch wirklich an dem Vorbereitungskurs für das Studium bzw. später dann an seinem Studium ordnungsgemäß teilnimmt.

11. Zu Artikel 2 Nr. 8 (§ 16d AufenthG-E)

Auch wenn die Einführung einer Anerkennungspartnerschaft grundsätzlich zu begrüßen ist, sollte die Verlängerung der Zeiten für die Anerkennung der ausländischen Berufsqualifikation noch einmal überprüft werden, da der bisher vorgesehene Zeitraum ausreichend erscheint, sofern Arbeitgeber und Arbeitnehmer ein wirkliches Interesse an der Anerkennung haben und das Verfahren entsprechend ernsthaft betreiben. Stattdessen könnte eine Regelung sinnvoller sein, wonach das ernsthafte Betreiben des Anerkennungsverfahrens spätestens bei der

Verlängerung des Aufenthaltstitels nachgewiesen werden muss. Hintergrund ist, dass es – vor allem bei ambulanten Pflegediensten – Fälle gibt, in denen der Aufenthalt zur Anerkennung lediglich zur Ausübung einer Beschäftigung genutzt und das Anerkennungsverfahren nicht betrieben wird.

Eine Erhöhung der Zeiten der Nebentätigkeit auf 20 Stunden in § 16d Abs. 4 AufenthG-E wird ebenfalls kritisch bewertet, da der eigentliche Zweck bei einer zusätzlichen Halbtags­tätigkeit in den Hintergrund rückt und nicht mehr ausreichend betrieben werden kann. Eine Erleichterung für die Aufnahme einer Nebentätigkeit erscheint bei einer Aufenthaltserlaubnis nach § 16d AufenthG nicht zielführend, da schon jetzt viele Arbeitgeber die Betroffenen lieber arbeiten lassen, statt die Anerkennung mit dem Ziel des Bestehens voranzutreiben. Bei einer Nebentätigkeit rückt der Erwerb von Gehalt in den Vordergrund und die Anerkennung ist u. U. nicht mehr das Hauptziel.

Die in § 16d Abs. 3a Nr. 3 AufenthG-E vorgesehene Vereinbarung ist zu begrüßen, da sie aller Voraussicht nach die Verbindlichkeit erhöht, den mit dem Aufenthaltstitel verfolgten Zweck (Anerkennung der ausländischen Berufsqualifikation) auch zu realisieren.

Grundlegender Korrekturbedarf besteht bei den vorgesehenen Regelungen zum Zweckwech­selverbot. Im Gegensatz zum Gesetzesentwurf sollte das bislang in § 16d Abs. 6 AufenthG normierte Zweckwech­selverbot nicht vollständig entfallen, sondern beibehalten und auch auf den dreijährigen Höchstzeitraum ausgedehnt werden.

Der im Gesetzesentwurf (§ 16d Abs. 6 AufenthG-E) vorgesehene Aufenthaltszweck zur Quali­fikationsanalyse ist angesichts der bereits jetzt bestehenden gesetzlichen Möglichkeiten zur Feststellung und Anerkennung ausländischer Berufsqualifikation sowie zur Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen nicht notwendig. Hinzukommt, dass die Durchführung einer sol­chen Analyse auch vom Ausland aus möglich und zumutbar ist. Ferner wird durch die Einführung einer „Chancenkarte“ eine zusätzliche Möglichkeit bestehen, innerhalb eines Jah­res die berufliche Anerkennung während eines Aufenthalts in Deutschland zu erfolgen.

12. Zu Artikel 2 Nr. 9 (§ 16f AufenthG-E)

Die geplante Aufhebung des Zweckwech­selverbots für Sprachkursteilnehmer ist aufgrund des damit verbundenen gesteigerten Missbrauchspotentials kritisch zu sehen. Hier bleibt völlig offen, wie lange der Besuch des Sprachkurses dauern muss. Auch ist kein Grund erkennbar, wieso der Gesetzesentwurf bei Aufhalten zum Zwecke der Berufsausbildung oder zum Stu­dium bestehende Zweckwech­selverbote lockert, die unqualifizierte Beschäftigung nach § 19c Abs. 1 AufenthG jedoch explizit ausnimmt, im Gegensatz dazu bei der geplanten Änderung von § 16f AufenthG der Wechsel in eine unqualifizierte Beschäftigung möglich sein soll. Kon­sequenz ist, dass ein Ausländer künftig zum Sprachkurs einreisen und während seines Aufenthalts ohne weitere materielle Hürden im Visaverfahren in eine unqualifizierte

Beschäftigung wechseln kann. Es steht zu befürchten, dass der eigentliche Zweck des Sprachkursbesuches in vielen Fällen überhaupt nicht mehr verfolgt wird. Daher sollte die Möglichkeit zur Beschäftigung während des Sprachkursbesuches auch auf 10 Stunden je Woche beschränkt werden und nicht wie Gesetzesentwurf vorgesehen (§ 16f Abs. 3 S. 5 AufenthG-E) 20 Stunden je Woche betragen.

13. Zu Artikel 2 Nr. 12 (§ 18c Abs. 1 AufenthG-E)

Dass in vielen Fällen die Niederlassungserlaubnis schon nach drei statt nach vier Jahren erworben werden kann, führt zu einer weiteren Annäherung an die Regelungen zur Mindestaufenthaltsdauer bei der Blauen Karte (33 Monate Beschäftigungszeit, § 18c Abs. 2 Satz 1 AufenthG). Die Sonderstellung des Personenkreises der Inhaber Blauen Karte wird mit dieser Regelung weiter aufgeweicht, zumal nach drei Jahren oftmals noch keine Aufenthaltsverfestigung zu erkennen ist. Dies wird unter unseren Mitgliedern teils kritisch gesehen, da infolge der geplanten umfassenden Wechselmöglichkeiten nach den §§ 18a und 18b AufenthG-E nicht zwingend davon auszugehen ist, dass eine Person, die zwar über eine Berufsausbildung oder akademische Ausbildung verfügt, während ihres Aufenthalts als Fachkraft im eigentlichen Sinne, das heißt in ihrem originären Fachbereich tätig war.

14. Zur Artikel 3 Nr. 5 (§ 20a AufenthG-E)

Mit der Chancenkarte wird ein Aufenthaltstitel geschaffen, dessen Erwerb über ein Punktesystem gesteuert werden soll. Dieses neue Instrument fügt sich nur schwer in den bisherigen Bestand der aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen ein. Aufbau und Ausgestaltung der Regelungen sind komplex und werden einen erheblichen Vollzugsaufwand und (Personal-) Mehraufwand in den Ausländerbehörden verursachen. Dies nicht zuletzt vor dem Hintergrund, dass für die Erteilung der Chancenkarte an Ausländer, die sich bereits im Inland aufhalten, keine Kontingentierung vorgesehen ist.

Auch in manchen Einzelheiten vermögen die Vorschriften noch nicht zu überzeugen. So ist etwa nicht nachvollziehbar, warum in Abs. 4 auf das Erfordernis eines ausreichenden Wohnraums verzichtet wird. Darüber hinaus wird nicht maßgeblich genug auf das Vorhandensein von deutschen Sprachkenntnissen abgestellt. Diese schon im Ausland zu erwerben, stellt heute angesichts vielfältiger Online-Angebote keine besondere Herausforderung mehr dar.

Insbesondere die Prüfung ausländischer Berufsqualifikationen, welche im Herkunftsstaat anerkannt sein müssen, sind in der Praxis nur dann prüfbar, wenn es sich um ausländische Hochschulabschlüsse handelt. Die Prüfung nicht akademischer Berufsabschlüsse auf Basis des Heimatrechts durch die Ausländerbehörden ist unmöglich. Hierzu fehlen einerseits die Fachkompetenz und andererseits auch die Rechtskenntnisse des Heimatrechts sowie die Sprachkompetenzen. Hier braucht es einen verbindlichen digitalen Katalog, der die Überprüfung niedrigschwellig ermöglicht.

Nicht zu übersehen ist des Weiteren, dass auch im Bereich der Aufenthaltsbeendigung mit einem erhöhten Arbeits- und Prüfungsaufwand zu rechnen ist, da eine Verlängerung der „Chancenkarte“ nach der vorgesehenen Höchsterteilungsdauer von einem Jahr nicht möglich ist. Falls ein Ausländer die Voraussetzungen für einen Anschlussaufenthaltstitel nicht erreicht, sind entsprechende Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung zu prüfen und ggf. durchzuführen.

Prof. Dr. Herbert Brücker¹

**Stellungnahme zum
Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung**

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages

1. Ausgangslage

Der Bedarf an zusätzlichen Arbeits- und Fachkräften in Deutschland ist hoch. Deutschland gehört unter den OECD-Staaten zu den vom demografischen Wandel besonders stark betroffenen Ländern. Ohne Wanderungen und bei konstanter Erwerbsbeteiligung würde das Erwerbspersonenpotenzial bis zum Jahr 2060 um 16 Millionen Personen oder um 35 Prozent sinken (Fuchs et al. 2021). Die bereits beschlossene Anhebung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre sowie eine steigende Erwerbsbeteiligung von Frauen und Älteren könnten den Rückgang um 2,4 Millionen Personen reduzieren. Durch eine weitere Mobilisierung der inländischen Potenziale kann dem demografisch bedingten Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials deshalb nur begrenzt entgegengewirkt werden. Für die Stabilisierung des Erwerbspersonenpotenzials ist bis zum Jahr 2060 auch bei einer steigenden Erwerbsbeteiligung von Frauen und Älteren und der Anhebung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre ein Wanderungssaldo von 400.000 Personen pro Jahr notwendig. Aufgrund der Rück- und Weiterwanderungen entsprechen einem Wanderungssaldo von 400.000 Personen gegenwärtig rund 1,6 Millionen Zuzüge. Selbst wenn das Erwerbspersonenpotenzial durch Migration stabilisiert werden würde, stiege der modifizierte Altenquotient, definiert als das Verhältnis der Bevölkerung, die das Renteneintrittsalter überschritten hat, zum Erwerbspersonenpotenzial, von 43 Prozent im Jahr 2020 auf 59 Prozent im Jahr 2060 oder um 37 Prozent (Fuchs et al. 2021). Bei einer gelingenden Arbeitsmarktintegration der Migrantinnen und Migranten wäre volkswirtschaftlich deshalb ein Wanderungssaldo von deutlich über 400.000 Personen pro Jahr sinnvoll, um die Belastungen der Sozialversicherungssysteme und öffentlichen Finanzen und die damit verbundenen inter- und intragenerationalen Verteilungskonflikte zu entschärfen. Auch sind von einer steigenden Erwerbsmigration erhebliche positive Wachstums- und Produktivitätseffekte zu erwarten (Adunts et al. 2022, 2023a).

Der demografisch bedingte Rückgang des inländischen Erwerbspersonenpotenzials trifft auf eine gesamtwirtschaftliche Lage mit einer hohen und im letzten Jahrzehnt stark gestiegenen Arbeitsnachfrage. Die Zahl der offenen Stellen ist von 800.000 im Jahr 2010 auf 1,98 Millionen im vierten Quartal 2023 gestiegen. Auch wenn sich im ersten Quartal 2023 ein leichter Rückgang auf 1,75 Millionen zu verzeichnen ist, so ist das Verhältnis von Arbeitslosen zu offenen Stellen von 3,4 im Jahr 2010 auf 1,5 im ersten Quartal 2023 gesunken. Die Anspannung am Arbeitsmarkt stellt sich zwar nach Berufs- und Tätigkeitsfeldern, Wirtschaftszweigen und Regionen unterschiedlich dar, es ergeben sich damit aber Engpässe bei der Besetzung offener Stellen und längere Vakanzzeiten in fast allen Arbeitsmarktsegmenten. Besonders hoch ist die Anspannung gemessen am Verhältnis von offenen Stellen am oberen und unteren Ende des Qualifikationsspektrums, also bei den Helfer-, Spezialisten- und Expertentätigkeiten. Bei den Fachkrafttätigkeiten fällt es unterdurchschnittlich aus, ist aber immer noch sehr hoch. Insofern ist auf allen Qualifikations- und Tätigkeitsniveaus ein Arbeitskräftemangel zu beobachten.

¹ Leiter des Forschungsbereichs Migration, Integration und internationale Arbeitsmarktforschung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Direktor des Berliner Instituts für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM) and Professor an der wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Humboldt Universität zu Berlin.

Zugleich ist die Beschäftigung von deutschen Staatsangehörigen von 2010 bis 2022 um 2,1 Millionen Personen (+7%) und von ausländischen Arbeitskräften um 3,3 Millionen Personen (+138%) gestiegen (Bundesagentur für Arbeit 2023a). Das Beschäftigungswachstum von ausländischen und deutschen Staatsangehörigen hat im vergangenen Jahrzehnt ganz erheblich zum Wachstum der gesamtwirtschaftlichen Produktion, der Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Kommunen sowie der Sozialversicherungsbeiträge beigetragen. Inzwischen wird das Beschäftigungswachstum in Deutschland aber fast ausschließlich von ausländischen Arbeitskräften getragen, künftig ist mit einem Rückgang der Beschäftigung und Erwerbstätigkeit deutscher Staatsangehöriger zu rechnen. Von der weiteren Zunahme der ausländischen Beschäftigung werden deshalb Wachstum und Wohlstand in Deutschland maßgeblich abhängen.

Es ist durchaus realistisch, dass ein Wanderungssaldo von 400.000 Personen bzw. 1,6 Millionen Zuzüge pro Jahr erreicht werden können: Seit Gründung der Bundesrepublik lag die Nettomigration im Durchschnitt bei gut 200.000 Personen pro Jahr, seit der deutschen Wiedervereinigung von 1991 bis 2022 bei rund 334.000 Personen (DESTATIS 2022, 2023a). Im letzten Jahrzehnt, das durch zahlreiche Sonderfaktoren wie die Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit und den Anstieg der Fluchtmigration geprägt war, belief der Wanderungssaldo sich im Durchschnitt auf 454.000 Personen pro Jahr. Allerdings entfielen im vergangenen Jahrzehnt rund die Hälfte der Zuzüge auf Staatsangehörige der EU. Der Wanderungssaldo von dieser Gruppe ist aber bereits gegenüber seinem Höhepunkt von 329.000 Personen im Jahr 2015 auf 92.000 Personen im Jahr 2021 gesunken und wird aufgrund des demografischen Wandels und steigender Pro-Kopf-Einkommen in den Herkunftsländern weiter sinken. Künftig wird die Erwerbsmigration deshalb im Wesentlichen aus Drittstaaten kommen müssen. Dies unterstreicht die Relevanz des Gesetzesvorhabens.

Deutschland hat in der Vergangenheit zwar eine hohe Einwanderung vor allem aus der EU erreicht, aber nur eine sehr geringe Migration zu Erwerbszwecken aus Drittstaaten. Von 2010 bis 2021 entfielen 4 Prozent der gesamten Zuzüge und 8 Prozent der Zuzüge aus Drittstaaten auf Personen mit einem Aufenthaltstitel oder Visum zu Erwerbszwecken (BAMF 2022). Klassische Einwanderungsländer wie Kanada erreichen einen Anteil von 30 Prozent an den Zuzügen zu Erwerbszwecken. Unter Berücksichtigung von der EU-Migration und statistischen Unterschieden der Erfassung von Zu- und Fortzügen entspräche das in Deutschland 300.000 bis 350.000 Personen, die mit einem Aufenthaltstitel oder einem Visum zu Erwerbszwecken jedes Jahr einreisen müssten. Davon ist Deutschland weit entfernt: Auf dem Höhepunkt im Jahr 2019 zogen rund 64.000 Personen aus Drittstaaten mit einem Aufenthaltstitel oder Visum zu Erwerbszwecken zu (BAMF 2022). Bisher gibt es keine Hinweise dafür, dass das 2019 beschlossene und 2021 in Kraft getretene Fachkräfteeinwanderungsgesetz daran wesentliches verändert hätte. Die Zuzüge zu Erwerbszwecken sind vielmehr überdurchschnittlich auf rund 30.000 Personen im Jahr 2020 und 40.000 Personen im Jahr 2021 eingebrochen (BAMF 2022). Aufgrund der Pandemie können die Wirkungen des Gesetzes allerdings gegenwärtig noch nicht abschließend beurteilt werden. Es ergeben sich bisher aber keine Hinweise darauf, dass es in größerem Umfang zu einem Anstieg der Erwerbsmigration geführt hätte.

Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass in dem bestehenden gesetzlichen und institutionellen Rahmen die Einwanderung von Arbeits- und Fachkräften nicht erheblich gesteigert werden kann. Dies ist auch auf administrative Hemmnisse etwa bei der Vergabe von Visa durch die Auslandsvertretungen, der Erteilung der Aufenthaltsgenehmigungen durch die Ausländerbehörden, die Durchführung der Anerkennung beruflicher Abschlüsse u.ä. zurückzuführen. Diese Hürden können die

geringen Zuzugszahlen von Personen mit einem Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken jedoch nicht erklären, die zentralen Probleme liegen in dem System der Steuerung der Arbeitsmigration selbst. In Deutschland wird seit dem Gesetz zur Begrenzung und Steuerung der Zuwanderung von 2005 die Erwerbsmigration durch Mindestkriterien wie eine Arbeitsplatzzusage, das Vorliegen von Berufs- und Hochschulabschlüssen, die Anerkennung der Gleichwertigkeit der Berufsabschlüsse zu einem Referenzberuf bzw. des Nachweises der Vergleichbarkeit von Studienabschlüssen sowie bei der Blauen Karte EU von Einkommensschwellen gesteuert. Derartige Systeme können sich leicht als restriktiv erweisen, weil alle diese Kriterien simultan erfüllt werden müssen und folglich jede einzelne Restriktion zum unüberwindlichen Hindernis für die Einwanderung werden kann (Brücker et al. 2019, Adunts et al. 2022, 2023a). Insbesondere die Gleichwertigkeitsprüfung von Berufsabschlüssen stellt, auch vor dem Hintergrund des im internationalen Vergleich besonderen Bildungs- und Ausbildungssystems in Deutschland, eine sehr hohe Hürde für die Einwanderung qualifizierter Fachkräfte dar (ebd.). Schließlich ist zu berücksichtigen, dass der gesetzliche Rahmen auch die Auflagen festlegt, die im Rahmen bürokratischer Verfahren überprüft und genehmigt werden müssen. Insofern sind rechtliche und bürokratische Hürden als Gesamtsystem zu beurteilen, sie gehen Hand in Hand.

Eine umfassende Reform des Einwanderungsrechts und des institutionellen Rahmens ist deshalb notwendig, wenn Deutschland den Herausforderungen des demografischen Wandels und den steigenden Angebotsengpässen auf den Arbeitsmärkten begegnen will. Dies gilt nicht nur in quantitativer Hinsicht. Die vorliegenden empirischen Befunde zeigen eindeutig, dass die Einwanderung mit einem Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken mit einer sehr günstigen Entwicklung der Arbeitsmarktintegration einhergeht (Adunts et al. 2022, 2023a). Das gilt auch für Zuzugswege, die wie die sogenannte „Westbalkanregelung“ (§26a BeschV), nicht mit Qualifikationsauflagen verbunden sind (Brücker et al. 2020a, Adunts et al. 2022). Insofern ist eine Reform des rechtlichen und institutionellen Rahmens auch notwendig, um die Erwerbstätigenquoten und Verdienste und damit die Teilhabechancen der Migrationsbevölkerung in Deutschland zu erhöhen.

Der vorliegende Gesetzesentwurf hebt in seiner Beschreibung der Ausgangslage zutreffend die Engpässe bei der Besetzung offener Stellen, die Verluste für Gesamtwirtschaft, Sozialversicherungssysteme und Wohlfahrt durch ein sinkendes Arbeitsangebot sowie die Notwendigkeit der Ausweitung der Fachkräfteeinwanderung hervor. Allerdings hält der vorliegende Gesetzentwurf zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung und der ihn begleitende Verordnungsentwurf weitgehend an den Grundprinzipien der Steuerung der Arbeitsmigration durch Mindestkriterien fest, auch wenn an einzelnen Punkten weitreichende Änderungen vorgesehen sind. Es handelt sich aber im Wesentlichen um eine Weiterentwicklung des geltenden Rechts, nicht um einen „Paradigmenwechsel“ der Steuerung der Arbeitsmigration in Deutschland. Entsprechend erwartet der Entwurf, dass sich bei der Umsetzung des Gesetzes und der untergesetzlichen Maßnahmen zusätzlich 60.000 Arbeitskräfte, die pro Jahr zu Erwerbszwecken zuziehen, ergeben. Bei der Umsetzung des Verordnungsentwurfs werden weitere 73.500 zusätzliche Arbeitskräfte pro Jahr erwartet, wobei hier zu auch kurzfristig befristete Beschäftigungsverhältnisse gerechnet werden. Dabei dürfte es sich um Obergrenzen handeln, das tatsächliche Volumen der zusätzlichen Zuzüge wird wahrscheinlich unterschritten werden. Wenn die Zielwerte des Gesetzes- und Verordnungsentwurfs erreicht werden würden, wäre das zweifellos ein erheblicher Fortschritt gegenüber dem Status quo. Gemessen an den demografischen und wirtschaftlichen Herausforderungen, müssten aus volkswirtschaftlicher Perspektive die Zuzüge zu Erwerbszwecken jedoch noch deutlich stärker erhöht werden.

2. Stellungnahme zu den einzelnen Maßnahmen des Gesetzentwurfs und des ihn begleitenden Verordnungsentwurfs

Der Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung wird durch einen Entwurf einer Verordnung begleitet, die u.a. wichtige materielle Änderungen der Beschäftigungsverordnung enthält. Diese Stellungnahme geht auf beides gemeinsam ein. Sie beschränkt sich auf die wichtigsten Maßnahmen, zu den Einzelheiten vgl. auch die ausführlichen Stellungnahmen von Adunts et al. (2023a, 2023b).

Die Veränderungen des Gesetzes- und Verordnungsentwurfs lassen sich in drei Teilkomplexe unterteilen: Erstens größere Veränderungen, die über die Systematik des geltenden Rechtsrahmens hinausgehen, zweitens kleinere Reformen, die den bestehenden Rechtsrahmen im Detail weiterentwickeln, und drittens Änderungen, die den Zuzug ohne Qualifikationsauflagen und von Arbeitskräften, die keine Fachkräfte sind, erleichtern.

2.1 Größere Reformen des Gesetzes- und Verordnungsentwurfs

Der Gesetzesentwurf und der ihn begleitende Verordnungsentwurf bewegt sich im Wesentlichen im Rahmen der Systematik des bereits geltenden Aufenthaltsrechts und der dort 2005 erstmals geschaffenen Möglichkeiten für den Zuzug zu Erwerbszwecken. Die meisten Neuregelungen des Gesetzes- und Verordnungsentwurf entwickeln die bestehenden Regelungen im Detail weiter. Zwei wesentliche Änderungen gehen jedoch über den bestehenden Rechtsrahmen hinaus: Erstens wird die Möglichkeit geschaffen, dass auf eine Gleichwertigkeitsprüfung der Abschlüsse bei qualifizierten Fachkräften mit Berufserfahrung verzichtet werden kann, wenn die Verdienste eine Mindestgehaltsschwelle überschreiten. Zweitens wird mit der sogenannten „Chancenkarte“ eine Mischung aus Punkte- und Mindestanforderungssystem für den Zuzug zur Arbeitssuche vorgeschlagen.

2.1.1 Verzicht auf Gleichwertigkeitsprüfung bei Überschreiten von Mindestverdienstschwellen

Sachverhalt: Das Einwanderungssystem in Deutschland ist dadurch gekennzeichnet, dass es grundsätzlich fordert, dass berufliche Abschlüsse als gleichwertig zu einem Referenzberuf anerkannt sein müssen. Bei akademischen Abschlüssen wird die Vergleichbarkeit der Studienabschlüsse zu den Abschlüssen deutscher Studiengänge gefordert. Das System erweist sich als restriktiv und dürfte eine der wesentlichen Ursachen sein, warum die Zuzugswege zu Erwerbszwecken von Personen mit Berufs- und Hochschulabschlüssen in Deutschland so wenig genutzt werden (Adunts et al. 2022; 2023a, 2023b, Brücker et al. 2019). Im Grundsatz hält der Gesetz- und Verordnungsentwurf an diesem im internationalen Vergleich restriktiven System der Anerkennung beruflicher Abschlüsse fest. Es schafft aber durch § 6 des Entwurfs der Beschäftigungsverordnung eine neue Regelung, nach der Personen auch *ohne* eine Anerkennung ihrer beruflichen Abschlüsse eine Aufenthaltserlaubnis erhalten können, sofern sie (1) einen Berufs- oder Hochschulabschluss haben, der in dem Land, in dem er erworben wurde, staatlich anerkannt ist, wobei die Mindestausbildungsdauer zwei Jahre betragen muss, (2) über eine mindestens zweijährige einschlägige Berufserfahrung innerhalb der letzten fünf Jahre verfügen, (3) eine feste Arbeitsplatzzusage mit einem Mindestgehalt von mindestens 45 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze zur allgemeinen Rentenversicherung vorweisen können. Von dieser Mindestgehaltsschwelle kann abgewichen werden, wenn die Arbeitgeber*innen tarifgebunden sind. Fachkräften in Berufen der Informations- und Kommunikationstechnologien müssen keinen staatlich anerkannten Berufs- oder Hochschulabschluss nachweisen. Die Gehaltsschwelle beträgt hier 45,3 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherung (§ 6 Entwurf Beschäftigungsverordnung).

Bewertung: Die in dem Verordnungsentwurf vorgesehene Neuregelung stellt nach meiner Einschätzung den innovativsten Teil des Gesetzes- und Verordnungspakets zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung dar. Erstmals wird bei der Steuerung der Einwanderung von Fachkräften in nicht-reglementierten Berufen von der Gleichwertigkeitsprüfung bzw. dem Nachweis der Vergleichbarkeit der Studienabschlüsse abgewichen. Es handelt sich allerdings nicht, wie der Titel von § 6 des Entwurfs der BeschV nahelegt, im Wesentlichen um eine „Beschäftigung bei ausgeprägter berufspraktischer Erfahrung.“ Es geht vielmehr um die Beschäftigung qualifizierter oder hochqualifizierter Arbeitskräfte mit staatlich anerkannten Abschlüssen, die zusätzlich eine zweijährige einschlägige Berufserfahrung nachweisen müssen. Verzichtet wird somit nicht auf die Auflage beruflicher Abschlüsse, sondern lediglich auf ihre Anerkennung in Deutschland. Dies ist zwar für die Systematik der Steuerung der Erwerbsmigration aus Drittstaaten neu, nicht jedoch für die Praxis des Arbeitsmarktes: Auf die Gleichwertigkeitsprüfung wird in nicht-reglementierten Berufen bei der größten Gruppe ausländischer Arbeitnehmer*innen, den Staatsangehörigen aus der EU, verzichtet, gleiches gilt für die Westbalkanregelung, Einwander*innen aus Hocheinkommensländern sowie allen anderen Personen, die nicht über einen Zuzugsweg zu Erwerbszwecken nach Deutschland gekommen sind. Die empirische Evidenz zeigt, dass Personen, sofern sie über eine Arbeitsplatzzusage beim Zuzug verfügen, auch mittel- und langfristig gut in den Arbeitsmarkt integriert sind (Adunts et al. 2022). Das mitunter vorgebrachte Argument, dass der Verzicht auf eine Gleichwertigkeitsprüfung Risiken etwa bei der Produkthaftung aufwerfen würde und dass somit das auf dem dualen Ausbildungssystem gestützte deutsche Wirtschaftsmodell in Frage stellen würde, ist vor dem Hintergrund von Millionen von Beschäftigten aus dem Ausland, die einer qualifizierten Erwerbstätigkeit nachgehen ohne dass ihre Abschlüsse formal durch deutsche Stellen als gleichwertig anerkannt wurden, wenig überzeugend.

Die Wirksamkeit der Neuregelung wird allerdings durch die Höhe der Schwellenwerte für die Mindestgehälter erheblich beeinträchtigt. Aufgrund der stark senioritätsbezogenen Entlohnung sind für den Zuzug die Einstiegsverdienste und nicht die Durchschnittsverdienste von deutschen oder ausländischen Fachkräften maßgeblich. Die in dem Entwurf der Beschäftigungsverordnung vorgesehene Verdienstschwelle liegt jedoch deutlich darüber: Der dort vorgesehene Mindestverdienst von 45 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherungen entspricht im Jahr 2022 in den alten Bundesländern einem Bruttomonatsverdienst von 3.285 EURO und in den neuen Bundesländern von 3.195 EURO. Das sind rund 50 Prozent mehr als die mittleren Monatsverdienste (Median) von Fachkräften in den ersten 12 Monaten der Beschäftigung im Jahr 2021 (2.183 EURO), und liegen immer noch 20 Prozent über dem 75 Prozentperzentil der Einstiegsgehälter von Fachkräften (2.684 EURO), d.h. weit weniger als 25 Prozent der Berufsanfänger auf Fachkraftniveau dürfte diese Einkommensschwelle überschreiten (Tabelle A1, Bundesagentur für Arbeit 2023b). Das gilt für deutsche und ausländische Arbeitskräfte gleichermaßen. Auch liegen die mittleren Bruttomonatsverdienste von Fachkräften, die über eine vier- bis fünfjährige Berufserfahrung verfügen, mit 2.590 EUR immer noch deutlich unter diesem Schwellenwert. Ein anderes Bild ergibt sich bei den Spezialist*innen und Expert*innen: Hier erreichen die mittleren Bruttomonatsverdienste in den ersten 12 Monaten der Beschäftigung mit 3.460 EUR und 4.732 EUR die im Entwurf der Beschäftigungsverordnung vorgesehenen Schwellenwerte (Tabelle A1). Somit schließen die vorgesehenen Einkommensgrenzen ausländische Fachkräfte weitgehend von der Nutzung dieser Regelung aus, nicht aber höher qualifizierte Arbeitskräfte mit akademischen Abschlüssen oder vergleichbaren Qualifikationen, die auf Spezialisten- oder Expertenniveau beschäftigt werden.

Die vorgesehenen Gehaltsschwellen dürften also prohibitiv für Fachkräfte aus dem Ausland sein. Allerdings sieht der Entwurf der Beschäftigungsverordnung vor, dass bei *tarifgebundenen* Arbeitgeber*innen von den vorgesehenen Mindestgehältern abgewichen werden kann, sofern die Beschäftigten entsprechend der geltenden Tarifverträge entlohnt werden. Dies ist grundsätzlich ein sinnvoller Weg um die Verdienstschwellen an realistischen Grenzwerten zu orientieren, ohne die Entlohnungs- und Arbeitsstandards in Deutschland zu unterlaufen. Allerdings waren nur 43 Prozent der Arbeitnehmer*innen in Deutschland 2021 in tarifgebundenen Unternehmen beschäftigt (DESTATIS 2023b auf Grundlage des IAB-Betriebspanels).

Vor diesem Hintergrund sind folgende wesentliche Veränderungen des Verordnungsentwurfs notwendig, damit die Neuregelung arbeitsmarktpolitisch wirksam wird:

- Erstens sollte die Zustimmung zur Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses durch die Bundesagentur für Arbeit daran gebunden werden, dass die Verdienste und sonstigen Arbeitsbedingungen in den Arbeitsverträgen den jeweils geltenden *Flächentarifverträgen* entsprechen. Dies könnte in den verbindlichen Arbeitsplatzzusagen bzw. Arbeitsverträgen durch eine Klausel festgeschrieben werden, so dass die Überprüfbarkeit und ggf. eine Klagemöglichkeit für die Betroffenen gegeben ist. Dies sollte unabhängig von der Tarifbindung der jeweiligen Unternehmen oder Betriebe gelten. Damit könnten die Beschäftigten in allen Unternehmen von dieser Regelung profitieren, ohne dass die Standards der Flächentarifverträge in Hinblick auf die Entlohnung und sonstigen Arbeitsbedingungen unterlaufen werden. Dies sollte der Regelfall sein.
- Zweitens sollte in Fällen, in denen keine Flächentarifverträge existieren, die Verdienste den *mittleren Einstiegsgehältern* (Median) von Fachkräften in den ersten zwölf Monaten der Beschäftigung in den jeweiligen Wirtschaftszweigen entsprechen. Das mittlere Verdienstniveau kann jährlich durch die Statistik der Bundesagentur für Arbeit ermittelt werden. Alternativ könnten nicht die mittleren Einstiegsgehälter nach Wirtschaftszweigen, sondern die mittleren Einstiegsgehälter aller Fachkräfte zu Grunde gelegt werden. Dies entspräche gegenwärtig etwa 33 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze zur allgemeinen Rentenversicherung. Damit würden realistische Verdienstschwellen zugrunde gelegt.

Insgesamt handelt es sich bei der Regelung nach § 6 des Entwurfs der Beschäftigungsverordnung für „Fachkräfte mit ausgeprägter berufspraktischer Erfahrung“ um eine Öffnung des Arbeitsmarktes für qualifizierte und hochqualifizierte Arbeitskräfte mit staatlich anerkannten Abschlüssen und mindestens zweijähriger Berufserfahrung. Hier liegt ein großes Einwanderungspotenzial. Die Risiken dieser Regelung für die Arbeitsmarktintegration sind gering, wie die empirische Evidenz zu den Integrationsverläufen von Migrantinnen und Migranten mit qualifizierten, aber nicht in Deutschland anerkannten Berufsabschlüssen, zeigt, die entweder als Unionsbürger oder über einen Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken zugezogen sind. Diese innovative Regelung kann aber nur größere Wirkungen entfalten, wenn wie oben vorgeschlagen die Verdienstschwellen auf ein realistisches Niveau gesenkt werden. Aufgrund der zusätzlichen Erträge der Anerkennung von Abschlüssen (Brücker et al. 2020b) sollten allerdings die Hürden für die Anerkennung weiter gesenkt und die Anerkennungsverfahren weiter erleichtert werden.

2.1.2 Aufenthalt zur Arbeitssuche („Chancenkarte“)

Sachverhalt: Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitssuche sieht bereits das geltende Recht für Fachkräfte mit in Deutschland anerkannten Berufs- oder Hochschulabschlüssen vor, sofern sie ihren Lebensunterhalt sichern können und über für die angestrebte Tätigkeit entsprechende

deutsche Sprachkenntnisse verfügen (§ 20 AufenthG). Diese Regelung wurde in der Vergangenheit faktisch nicht genutzt: Im Jahr 2021 sind nach den Regelungen von § 20 AufenthG rund 200 Personen zugezogen (BAMF 2022). Der Entwurf des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung sieht nun die Einführung einer Chancenkarte, die zur Arbeitssuche berechtigt, für Personen vor, die keine *anerkannten* Fachkräfte im Sinne des Gesetzes sind, aber über eine mindestens zweijährige Berufsausbildung verfügen (§ 20a Entwurf AufenthG). Für den Erteilung der Chancenkarte ist ein Mix aus Mindestanforderungs- und Punktesystem vorgesehen. Personen mit einem in Deutschland anerkannten Berufs- und Hochschulabschluss können wie im alten Recht eine Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitssuche erhalten. Andere Personen müssen als Mindestkriterien erstens einen durch eine mindestens zweijährige Ausbildung erworbenen Berufs- oder Hochschulabschluss nachweisen, der in dem Land, in dem er erworben wurde, staatlich anerkannt wurde, und zweitens über ausreichende deutsche Sprachkenntnisse oder englische Sprachkenntnisse auf dem Niveau C 1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen nachweisen. Zusätzlich müssen sie eine Mindestpunktzahl von sechs Punkten erreichen. Punkte werden für die Teilanerkennung von Berufs- und Hochschulabschlüssen, Berufserfahrung, Sprachkenntnisse, Alter, Voraufenthalte in Deutschland sowie Kontakte bzw. Unterstützung der Integration durch Personen in Deutschland verteilt. Schließlich müssen alle Personen die Sicherung ihres Lebensunterhalts nachweisen. Das Aufenthaltsrecht nach der Chancenkarte ist auf ein Jahr beschränkt und kann nicht verlängert werden. Die Chancenkarte berechtigt zur Ausübung einer Beschäftigung von 20 Wochenstunden und von Probearbeiten. Für die Aufnahme einer dauerhaften Erwerbstätigkeit und die Erteilung einer längerfristigen Aufenthaltserlaubnis müssen alle sonstigen Auflagen des Aufenthaltsgesetzes bzw. der Beschäftigungsverordnung erfüllt werden. Es handelt sich somit um ein zweistufiges Verfahren der Steuerung der Erwerbsmigration. Die Zahl der Chancenkarten kann vom Bundesministerium des Inneren und für Heimat im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und dem Auswärtigen Amt jährlich oder unterjährig durch ein Kontingent begrenzt werden.

Bewertung: Bei der Bewertung des Vorhabens sind die grundsätzlichen Erfolgchancen einer Steuerung der Arbeitssuche durch ein Punktesystem, das mit Mindestanforderungen kombiniert wird, von der Ausgestaltung des Systems im Einzelnen zu unterscheiden. Punktesysteme gelten als transparent und haben eine Signalfunktion, die die Attraktivität von Einwanderungsländern erhöhen können. So wird das Einwanderungssystem in Kanada in der internationalen Öffentlichkeit mit dem Punktesystem in Verbindung gebracht, obwohl dort nur eine Minderheit der Einwanderung allgemein oder zu Erwerbszwecken durch das Punktesystem gesteuert wird. Insofern kann die Kombination verschiedener Systeme der Einwanderungssteuerung durchaus von Vorteil sein.

Allerdings ist es sehr zweifelhaft, ob dies durch das vorgeschlagene System erreicht wird. Andere Länder steuern die Arbeitsmigration, also Aufenthaltstitel, die zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit berechtigen, durch Punktesysteme, nicht die Arbeitssuche. Häufig geht es um die Erteilung einer Daueraufenthaltsrechts vergleichbar einer Niederlassungserlaubnis in Deutschland. Insofern wird dort über Punktesysteme der längerfristige Aufenthalt zu Erwerbszwecken gesteuert, nicht der Kurzaufenthalt zur Arbeitssuche. Nach dem Gesetzentwurf müssen die Bewerberinnen und Bewerber für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit dann alle anderen im deutschen Recht enthaltenen Auflagen erfüllen, es handelt sich also nur um die erste Stufe des Aufenthalts die, aus der Perspektive der potenziellen Einwanderinnen und Einwanderer, mit hohen Risiken der Aufenthaltsbeendigung verbunden ist, wenn die anderen aufenthaltsrechtlichen Voraussetzungen für die Ausübung einer Erwerbstätigkeit in Deutschland nicht erfüllt werden. Die sehr geringe Nutzung der bisherigen

Aufenthaltsmöglichkeiten zur Arbeitssuche liegt unter anderem darin begründet, dass es auch sehr viel weniger aufwändige Wege der Arbeitssuche gibt, u.a. der Aufenthalt mit einem Touristenvisum, digitale Jobinterviews u.a. Es ist darum nicht sehr wahrscheinlich, dass dieser sehr aufwändige Weg von einer größeren Zahl von Menschen genutzt wird.

Damit die Regelung ein Erfolg wird, müsste diese Säule zu einer angebotsorientierten Säule der Erwerbsmigration ausgebaut werden, die die anderen Zuzugswege ergänzt. Das würde erfordern, dass diese Säule nicht nur zur Arbeitssuche, sondern zur Aufnahme eines jeden Beschäftigungsverhältnisses berechtigt. Auch hier könnten die in den Flächentarifverträgen festgelegten Verdienste und Arbeitsbedingungen als Mindestanforderungen festgeschrieben werden. Sofern die Personen innerhalb eines Jahres ein solches Beschäftigungsverhältnis, das den Lebensunterhalt sichert, nachweisen können, sollten sie eine längerfristige Aufenthalts- oder Niederlassungserlaubnis erhalten. Diese sollte auch zum Familiennachzug berechtigen.

Die Ausgestaltung der Chancenkarte folgt einer Kombination aus einem Mindestanforderungssystem und einem Punktesystem. Zahlreiche Voraussetzungen, die in anderen Ländern Teil des Punktesystems sind, werden hier bereits als Mindestanforderungen vorausgesetzt (e.g. Berufsabschlüsse, Mindestsprachkenntnisse). Damit verliert die Chancenkarte einen Teil der Vorteile eines reinen Punktesystems in Bezug auf Transparenz und Einfachheit in der Kommunikation. Eine Alternative wäre ein Punktesystem ohne Mindestanforderungen, bei dem die Punkte so verteilt werden, dass der Schwellenwert nur erreicht werden kann, wenn bestimmte Mindestkriterien erfüllt sind. Es ist jedoch wichtig festzustellen, dass die Mindestkriterien zur Erteilung der Chancenkarte durchaus sinnvoll sind. Sie sind niedrig genug angesetzt, um es Personen zu ermöglichen, zur Arbeitssuche nach Deutschland einzureisen, ohne die Anerkennung ihres Abschlusses zu beantragen und entsprechende administrative Prozesse zu durchlaufen. So kann beispielsweise einer Person mit einem ausländischen Abschluss die Chancenkarte ohne Gleichwertigkeitsprüfung erteilt werden, wenn sie die Sicherung ihres Lebensunterhalts nachweisen kann und sie gleichzeitig über gute deutsche Sprachkenntnisse und dreijährige einschlägige Berufserfahrung verfügt. In einem alternativen Szenario ist die Erteilung der Chancenkarte auch mit zweijähriger Berufserfahrung, ausreichenden deutschen Sprachkenntnissen und einem Alter unter 35 Jahren möglich. Auch andere Kombinationen sind möglich, wenn Personen u.a. über gute Netzwerke in Deutschland verfügen. Dieser Ansatz ist aus wissenschaftlicher Sicht sinnvoll, da Evidenz aus der Forschung die Relevanz von sozialen Netzwerken und informellen Kontakten bei der Vermittlung von Arbeitsplätzen hinreichend belegt hat. Darüber hinaus haben Personen mit einem Deutschlandbezug vermutlich eine höhere Wahrscheinlichkeit, Unterstützung bei der Unterbringung und der Sicherung des Lebensunterhalts zu erfahren. Insofern ist die Ausgestaltung der Kriterien nicht das Problem der Regelung, auch wenn ein System mit Schwellenwerten einer Kombination aus Mindestanforderungs- und Punktesystem in Hinblick auf die Logik und Kohärenz des Systems vorzuziehen gewesen wäre. Das zentrale Problem ist, dass die Regelung nur Arbeitssuche berechtigt, nicht aber wie bei anderen Punktesystemen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit.

Der Ausbau der Chancenkarte zu einer angebotsorientierten Säule der Arbeitsmigration ist mit geringen Arbeitsmarktrisiken verbunden. Da die Chancenkarte mit ihren Kriterien den Zuzug auf qualifizierte und hochqualifizierte Arbeitskräfte mit günstigen Voraussetzungen für die Arbeitsmarktintegration beschränkt, sind empirisch günstige Integrationsverläufe zu erwarten. Zwar sind die Beschäftigungsrisiken höher als bei Zuzugswegen, die eine Arbeitsplatzzusage voraussetzen, aber aufgrund der Anforderung der Sicherung des Lebensunterhalts sind die Risiken überschaubar. Durch

die Ermächtigung, die Regelung zu kontingentieren, werden die Risiken weiter begrenzt. Die Regelung sollte regelmäßig evaluiert und die Zuzugskriterien entsprechend angepasst werden.

2.2 Kleinere Reformen von einzelnen Regelungen des bestehenden Rechts

2.2.1 Weiterentwicklung der Blauen Karte EU

Sachverhalt: Die Anpassung der Blauen Karte EU im deutschen Recht ist u.a. durch die Novellierung der Hochqualifiziertenrichtlinie der EU (Richtlinie (EU) 2021/1883) notwendig geworden. Der Gesetzesentwurf enthält im Wesentlichen folgende Neuerungen: Erstens wurden die Gehaltsschwellen für die Blaue Karte EU von zwei Dritteln der Bemessungsgrenze der Allgemeinen Rentenversicherung auf 56 Prozent abgesenkt. Das entspricht einem Bruttomonatsgehalt im Jahr 2023 von 4.182 EUR in den alten und von 4.019 EUR in den neuen Bundesländern. In ausgewählten Berufen (vor allem MINT-Berufen) wird die Bemessungsgrundlage von 52 Prozent der jährlichen Bemessungsgrundlage auf 45,3 Prozent (3.307 EUR in den alten bzw. 3.216 EUR in den neuen Bundesländern) reduziert. Auch für Personen, bei denen der Erwerb des Hochschulabschlusses nicht mehr als drei Jahre zurückliegt, sollen die Gehaltsschwellen auf dieses Niveau reduziert werden. Außerdem wird die Zahl dieser ausgewählten Berufe erweitert, der Familiennachzug, die Mobilität innerhalb der EU und der Arbeitgeberwechsel erleichtert sowie der Zugang zur Blauen Karte EU für Schutzsuchende ermöglicht. Wie zuvor wird für die Erteilung der Blauen Karte EU ein akademischer Abschluss und ein der Qualifikation entsprechendes Tätigkeitsniveau verlangt. Dies impliziert, dass die Studienabschlüsse vergleich mit den an deutschen Hochschulen erworbenen Abschlüssen sein müssen. Ausnahmen sind für „Führungskräfte in der Erbringung von Dienstleistungen im Bereich Informations- und Kommunikationstechnologie“ und „Akademische und vergleichbare Fachkräfte in der Informations- und Kommunikationstechnologie“ vorgesehen, die eine Blaue Karte EU auch ohne einen akademischen Berufsabschluss erhalten können, wenn sie innerhalb der letzten sieben Jahre eine mindestens dreijährige einschlägige Berufserfahrung nachweisen können.

Bewertung: Die neu festgelegten Gehaltsschwellen entsprechen den mittleren Verdiensten für Expertinnen und Experten bzw. Spezialistinnen und Spezialisten, also von Arbeitskräften, die akademische und gehobene technischen Tätigkeiten ausüben, zu Beginn ihrer Erwerbsbiografie. Sie sind somit realistisch und können folglich den Kreis, der für die Erteilung einer Blauen Karte EU in Frage kommt, erweitern. Allerdings verbindet sich mit der Blauen Karte EU ein grundsätzliches Problem: Neben den IT-Fachkräften können auch zahlreiche andere Fachkräfte, die keine akademischen Abschlüsse besitzen, diese Gehaltsschwellen erreichen. Es gibt ökonomisch keinen Grund, diese Gruppen von der Blauen Karte EU auszuschließen. Es ist auch wenig sinnvoll, in nicht-reglementierten Berufen auf der Vergleichbarkeit der akademischen Abschlüsse zu bestehen, wenn bereits durch das Überschreiten der Gehaltsschwellen im Arbeitsmarkt der Wert der Qualifikation de facto nachgewiesen wurde. Die übrigen Neuregelungen sind sinnvoll, aber marginale Veränderungen gegenüber dem Status quo.

2.2.2 Neudefinition der Qualifikationsanforderungen der ausgeübten Tätigkeit für Fachkräfte

Sachverhalt: Der Zuzug und Aufenthalt von Fachkräften mit abgeschlossener Berufsausbildung setzt die Anerkennung von beruflichen Abschlüssen als gleichwertig zu einem Referenzberuf in Deutschland (§ 18a AufenthG) und bei Hochschulabschlüssen die Vergleichbarkeit der Studiengänge zu deutschen Studiengängen voraus (§ 18b). Im bisherigen Recht wurde zudem verlangt, dass eine Arbeitsplatzzusage vorliegt, in dem die ausgeübte Tätigkeit dem Ausbildungs- bzw. Hochschulabschluss entspricht, d.h. es konnte nur eine Tätigkeit in dem erlernten Beruf ausgeübt

werden. Dies schränkte die Arbeitsplatzwahl erheblich ein. Der Gesetzentwurf sieht nun vor, dass jede qualifizierte Beschäftigung aufgenommen werden kann. Die Beschränkung auf die der Qualifikation entsprechenden Berufe („Zu der ihre Qualifikation sie befähigt“) entfällt. Die Zustimmung der BA ist nicht mehr notwendig, wenn ein inländischer Berufsabschluss bzw. Hochschulabschluss vorliegen.

Bewertung: Der Verzicht auf eine enge Auslegung der zur Qualifikation passenden Beschäftigung hin zu einer weitergefassten Regelung, die lediglich allgemein eine qualifizierte Tätigkeit voraussetzt – d. h. eine Tätigkeit, die in der Regel von Personen mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung ausgeübt wird (Fachkräfte, Spezialisten oder Experten nach der Klassifizierung der BA) – ist sinnvoll. Arbeitsmärkte und Qualifikationsanforderungen ändern sich stark im Zeitverlauf, sodass auch in Deutschland viele qualifizierte Beschäftigte im Verlauf ihrer Erwerbsbiografie häufig in anderen Berufen als den Ausbildungsberufen arbeiten. Dies ist in einer dynamischen Volkswirtschaft, die dem technologischen Wandel unterliegt, nicht nur notwendig, sondern auch sinnvoll und trägt zur Vermeidung von Fehlallokationen sowie zur Produktivitätssteigerung bei. Der Wegfall der Zustimmungspflicht der Bundesagentur für Arbeit bei Vorliegen eines inländischen Berufs- oder Hochschulabschlusses dürfte den Wechsel von Aufenthaltstiteln zu Bildungs- hin zu Erwerbszwecken erleichtern und ist ebenfalls als sinnvoll zu bewerten. Allerdings wurden die Möglichkeiten des Zuzugs von Fachkräften mit beruflichen Abschlüssen bzw. mit Hochschulabschlüssen in der Vergangenheit nur geringfügig genutzt: Insgesamt entfielen 2021 2.494 Zuzüge nach §18a AufenthG (Fachkräfte mit beruflichen Abschlüssen) und 3.034 Zuzüge nach §18b, Abs. 1 AufenthG (Fachkräfte mit akademischen Abschlüssen). Dies dürfte auf die hohe Hürde der Anerkennung von beruflichen Abschlüssen als gleichwertig zu einem Referenzberuf bzw. des Nachweises der Vergleichbarkeit der Studiengänge zurückzuführen sein. Diese Hürden bleiben unverändert, so dass von den Neuregelungen keine starken quantitativen Effekte zu erwarten sind.

2.2.3 Zuzug zur Anerkennung von beruflichen Abschlüssen

Sachverhalt: Bereits das bisherige Recht sieht verschiedene Möglichkeiten des befristeten Zuzugs zur Anerkennung von beruflichen Abschlüssen vor (§ 16d AufenthG): den Aufenthalt zur Durchführung von Qualifizierungs- und Ausgleichmaßnahmen und der dazugehörigen Prüfungen, sofern die zuständige Anerkennungsstelle diese als notwendig für die vollständige Anerkennung erachtet (§ 16d AufenthG, Abs. 1), den Aufenthalt zur Anerkennung von beruflichen Abschlüssen, sofern die zuständige Anerkennungsstelle festgestellt hat, dass schwerpunktmäßig Fertigkeiten, Kenntnisse und Fähigkeiten in der betrieblichen Praxis fehlen (§ 16d AufenthG, Abs. 3), den Aufenthalt zur Anerkennung beruflicher Abschlüsse im Rahmen von bilateralen Vermittlungsabsprachen (§ 16d AufenthG, Abs. 4) sowie einen kurzfristigen Aufenthalt zum Ablegen der notwendigen Prüfungen (§ 16d AufenthG, Abs. 5). Der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Anerkennung von Abschlüssen ist an anspruchsvolle Voraussetzungen auf Seiten der Antragsteller wie auch auf Seiten der Arbeitgeber geknüpft: Der Arbeitnehmer muss über einen beruflichen Abschluss verfügen, der in dem Land, in dem er erworben wurde, staatlich anerkannt ist, entsprechende Sprachkenntnisse, in Regel aber mindestens hinreichende deutsche Sprachkenntnisse besitzen (gemäß § 2 Abs. 10 AufenthG entspricht dies Niveau A2 gemäß des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen), und bereits eine Anerkennung seiner Abschlüsse beantragt haben bzw. ein Anerkennungsverfahren durchlaufen haben. Die Arbeitgeber oder eine andere Stelle müssen nachweisen, dass die Qualifizierungsmaßnahmen geeignet sind, damit die Anerkennung erreicht werden kann (für die Maßnahmen nach § 16d AufenthG Abs. 1), ein einschlägiges Arbeitsplatzangebot vorliegt und der Arbeitgeber sich verpflichtet, die für den Ausgleich der von der

zuständigen Stelle festgestellten Unterschiede innerhalb dieser Zeit zu ermöglichen (für die Maßnahmen nach § 16d AufenthG Abs. 2). Die Ausübung einer Beschäftigung bis zur Anerkennung ist, wiederum unter spezifischen Bedingungen und Auflagen, möglich. Bislang werden diese Möglichkeiten nur in geringem Umfang genutzt: Im Jahr 2021 wurden knapp 5.000 Aufenthaltserlaubnisse für neu eingereiste Personen nach § 16d AufenthG erteilt, ein erheblicher Teil davon entfiel auf bilaterale Vermittlungsabsprachen.

Der Gesetzentwurf enthält verschiedene Änderungen an den bisherigen Regelungen: So soll die Frist für den Aufenthalt zur Durchführung von Qualifizierungs- und Ausgleichsmaßnahmen von 18 auf 24 Monate (§ 16d AufenthG, Abs. 1) und die Frist für den Aufenthalt zur Anerkennung von beruflichen Abschlüssen von zwei auf drei Jahre verlängert (§ 16d AufenthG, Abs. 3) und die Möglichkeit zur Ausübung von qualifikationsunabhängigen Beschäftigungen bei der Durchführung von Qualifizierungs- und Ausgleichsmaßnahmen bzw. im Rahmen bilateraler Vermittlungsabsprachen von 10 auf 20 Wochenstunden erhöht werden (§ 16d, AufenthG, Abs. 1). Neu eingeführt werden soll das Instrument von Anerkennungspartnerschaften, die eine arbeitsvertragliche Festlegung von Verpflichtungen des Arbeitnehmers und des Arbeitgebers vorsehen. Im Grundsatz müssen Arbeitnehmer und Arbeitgeber die gleichen Verpflichtungen bei dem Aufenthalt zur Anerkennung von Abschlüssen eingehen, wie sie auch die alte Regelung in § 16 AufenthG, Abs. 3 vorsieht: Der Arbeitnehmer muss über einen staatlich anerkannten Berufs- oder Hochschulabschluss und hinreichende deutsche Sprachkenntnisse verfügen, ferner muss ein Arbeitsplatzangebot vorliegen. Der Arbeitnehmer muss sich vertraglich verpflichten, das Verfahren für die Anerkennung seiner Abschlüsse aufzunehmen und durchzuführen, der Arbeitgeber muss sich verpflichten, ihm die Wahrnehmung der von der zuständigen Stelle zur Anerkennung seiner Berufsqualifikation geforderten Qualifizierungsmaßnahmen im Rahmen des Arbeitsverhältnisses zu ermöglichen. Zusätzlich muss der Arbeitgeber einen Nachweis führen, dass er für die Ausbildung oder Nachqualifizierung geeignet ist. Schließlich sieht der Gesetzentwurf die neue Möglichkeit einer Qualifikationsanalyse zur Feststellung der Gleichwertigkeit einer Qualifikation für Fälle vor, in denen Personen über keine Dokumente über ihre beruflichen Qualifikationen verfügen. Hierfür muss die Person glaubwürdig machen, dass sie über die entsprechenden Berufsqualifikationen verfügt, ein Arbeitsplatzangebot vorliegt und sie über die für die Tätigkeit notwendigen, mindestens aber hinreichende deutsche Sprachkenntnisse verfügt.

Bewertung: Die Neuregelungen im Gesetzentwurfs bewegen sich im Rahmen des bereits in der Vergangenheit verfolgten Ansatzes, die Hürden für die Anerkennung von beruflichen Abschlüssen dadurch zu senken, dass die Möglichkeit eröffnet wurde, dies von Deutschland aus zu betreiben. Es ist zwar unmittelbar einleuchtend, dass die Anerkennung leichter in Deutschland als aus dem Ausland betrieben werden kann. Für die vergleichsweise geringe Nutzung dieses Weges gibt es jedoch gute Gründe: Vor dem Hintergrund der häufig nicht vergleichbaren Bildungssysteme bestehen für die Arbeitnehmer wie auch die Arbeitgeber erhebliche Risiken, dass ein solches Verfahren scheitert oder nicht innerhalb der festgelegten Fristen erreicht werden kann. Da die Migration wie auch die Einstellung von Arbeitnehmern mit erheblichen Kosten verbunden ist, sinken mit diesen Risiken die Migrations- und Einstellungsanreize, zumal andere Einwanderungsländer auf diese Anerkennungsverfahren verzichten. Darum sind von diesen Neuregelungen voraussichtlich keine großen Effekte zu erwarten.

Die wichtigsten materiellen Änderungen sind die Verlängerung der Fristen und die Erweiterung der Zuverdienstmöglichkeiten. Beides dürfte die Attraktivität der Regelungen etwas erhöhen. Die Anerkennungspartnerschaften sind zwar grundsätzlich eine innovative Idee, weil die

Anerkennungsverfahren in der Tat von beiden Seiten, Arbeitnehmern und Arbeitgebern, betrieben werden müssen, wenn sie erfolgreich sein sollen. Die Verpflichtungen ähneln aber sehr stark den bereits existierenden gesetzlichen Verpflichtungen, so dass es fraglich ist, ob durch diese Regelung ein großer Mehrwert entsteht. Zudem ist die Regelung mit zusätzlichen Auflagen für die Arbeitgeber verbunden, so dass es nicht unwahrscheinlich ist, dass weiterhin die bestehenden Regelungen und nicht die Anerkennungspartnerschaften genutzt werden. Es wäre sinnvoller gewesen, diese Regelung gesetzlich zu privilegieren und nicht mit zusätzlichen Auflagen zu versehen.

Das Verfahren zur Qualifikationsanalyse ist sinnvoll und weist über den engen vorgesehenen Anwendungsbereich hinaus: In anderen Einwanderungsländern wie Australien und einigen skandinavischen Ländern werden anstelle von aufwändigen Anerkennungsverfahren vereinfachte Qualifikationsfeststellungsverfahren eingesetzt, um das allgemeine Qualifikationsniveau zu überprüfen. Dies könnte auch für Deutschland sinnvoll sein.

2.2.4 Erweiterte Zuverdienstmöglichkeiten für Studierende und Auszubildende

Sachverhalt: Das deutsche Recht sieht die Möglichkeit des Aufenthalts zum Studium und zur betrieblichen und schulischen Berufsausbildung und Weiterbildung vor. Wie bisher ist nach dem Gesetzentwurf eine studienbegleitende Teilzeitbeschäftigung von 20 Stunden die Woche möglich. Die maximal mögliche Arbeitszeit pro Jahr wird marginal von 120 auf 140 volle Arbeitstage erhöht (Arbeitstagekonto). Teilzeittätigkeiten sind möglich. Studentische Nebentätigkeiten, insbesondere als studentische oder wissenschaftliche Hilfskräfte, werden nicht angerechnet (Neufassung von § 16b AufenthG). Die Neuregelung ermöglicht auch ausländischen Studierenden, die zum Zwecke des Studiums aus einem anderen EU-Mitgliedsstaat oder durch multilaterale Programme nach Deutschland kommen, analog zu den Regelungen für andere ausländische Studierende die Aufnahme einer Beschäftigung (§ 16c AufenthG). Dafür entfällt nach dem Gesetzentwurf für Personen, die sich im Rahmen einer Aus- und Weiterbildung sowie einem Studium in Deutschland aufhalten, die Möglichkeit der Ausübung einer vorübergehenden, d.h. kurzfristigen Beschäftigung nach § 19c AufenthG. Zudem soll künftig die Vorrangprüfung seitens der BA (nach § 8 Absatz 1 BeschV) im Zusammenhang mit der Aufenthaltserlaubnis nach § 16a Absatz 1 AufenthG entfallen.

Bewertung: Durch den Gesetzentwurf werden die Nebenbeschäftigungsmöglichkeiten für Studierende marginal erweitert. Die arbeitsmarktpolitischen Wirkungen, aber auch die Anreize zur Aufnahme eines Studiums in Deutschland, dürften entsprechend gering sein. Grundsätzlich sind die erweiterten Möglichkeiten zu begrüßen, gleiches gilt für den Wegfall der Vorrangprüfung durch die BA für Personen, die im Rahmen einer Aus- und Weiterbildung ein Beschäftigungsverhältnis eingehen.

2.3 Erweiterung der Zuzugsmöglichkeiten ohne oder mit geringen Qualifikationsauflagen

Der Gesetzes- und Verordnungsentwurf sieht auch erweiterte Zuzugsmöglichkeiten für kleinere Gruppen von Arbeitskräften ohne Qualifikationsauflagen (Westbalkanregelung, kurzfristige kontingentierte Beschäftigung) bzw. Qualifikationsauflagen unterhalb des Fachkraftniveaus (Pflegehilfskräfte) vor.

2.3.1 Entfristung und Erhöhung des Kontingents der „Westbalkanregelung“

Sachverhalt: Die sogenannte „Westbalkanregelung“ (§ 26 Abs. 2 BeschV) wurde 2016 eingeführt, um Anreize für Staatsangehörige aus Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Montenegro, Nordmazedonien und Serbien zu schaffen, anstelle des Asylsystems die Wege der Erwerbsmigration für den Zuzug nach Deutschland zu nutzen. Die Regelung sieht keine Qualifikationsauflagen und folglich

auch keine Gleichwertigkeitsprüfung von beruflichen Qualifikationen für die Erteilung einer Beschäftigungs- und Aufenthaltserlaubnis vor. Um die Anreize für die Asylnmigration zu schwächen, sind Personen ausgeschlossen, die in den letzten 24 Monaten vor der Antragstellung Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in Deutschland bezogen haben. Die Regelung wurde von Staatsangehörigen aus den Westbalkanstaaten und den Arbeitgeber*innen in Deutschland stark nachgefragt und hat sich zu einem der wichtigsten Zuzugswege aus diesen Ländern nach Deutschland entwickelt. Zum 1. Januar 2021 wurde die Westbalkanregelung auf ein Kontingent von 25.000 Visa pro Kalenderjahr beschränkt und die Regelung bis Jahresende 2023 befristet. Der den Gesetzesentwurf begleitende Entwurf der Beschäftigungsverordnung sieht vor, dass die Westbalkanregelung entfristet und das Kontingent auf 50.000 Personen erhöht werden soll.

Bewertung: Die Westbalkanregelung ist vom IAB mehrfach evaluiert worden (Brücker et al. 2020a, Falkenhain/Raab 2020, Adunts et al. 2022). Die Ergebnisse zeigen, dass der Anteil der Arbeitslosen und der Empfänger von Leistungen nach dem SGB II und SGB III unter Personen, die 2016 und 2017 nach der Westbalkanregelung zugezogen sind, 2020 mit 2,4 bzw. 2,5 Prozent sehr viel geringer als unter deutschen Staatsangehörigen und anderen ausländischen Staatsangehörigen war. Umgekehrt waren die Beschäftigungsquoten mit rund 98 Prozent sehr viel höher.² Obwohl die Westbalkanregelung keine Qualifikationsauflagen vorsieht, verfügten 55 Prozent der Personen, die nach § 26 Abs. 2 BeschV nach Deutschland zugezogen sind, über berufliche und 13 Prozent über Hochschulabschlüsse, also insgesamt 68 Prozent über qualifizierte Abschlüsse. 63 Prozent gingen einer qualifizierten Beschäftigung nach, 58 Prozent waren auf Fachkraftniveau, 5 Prozent auf Spezialisten- und Expertenniveau. Die mittleren Bruttostundenverdienste lagen mit 15 Euro unter dem Niveau von Zuzugsregelungen für Hochqualifizierte, aber über den Bruttostundenverdiensten von Unionsbürgern mit vergleichbarer Aufenthaltsdauer (Adunts et al. 2022). Betriebsfallstudien haben zudem gezeigt, dass viele Arbeitgeber*innen - auch über Vermittlungsangebote der Bundesagentur für Arbeit - lange erfolglos in Deutschland nach passenden Arbeitnehmer*innen gesucht hatten, bevor sie die Westbalkanregelung in Anspruch genommen haben (Brücker et al. 2020a). Viele Arbeitsverhältnisse im Rahmen der Westbalkanregelung sind über private und professionelle Netzwerke zustande gekommen, die auch für das Fortbestehen zentral sind, da sie ein gutes Matching begünstigen, für Arbeitgeber*innen und Arbeitnehmer*innen Sicherheit schaffen und auch in anderen Bereichen zum Beispiel bei der Wohnungssuche und dem Spracherwerb unterstützend wirken können (Brücker et al. 2020a; Falkenhain/Raab 2020).

Die Ergebnisse zeigen also, dass die Personen, die über die Westbalkanregelung nach Deutschland zugezogen sind, gemessen an den Beschäftigungs- und Leistungsbezieherquoten gut in den Arbeitsmarkt integriert sind. Auch ist kein erhöhter Wettbewerbsdruck auf gering Qualifizierte oder den Niedriglohnsektor zu erwarten, weil sich die Qualifikations- und Beschäftigungsstruktur recht gleichmäßig auf die verschiedenen Gruppen im Arbeitsmarkt verteilt. Gesamtwirtschaftlich und für die fiskalische Bilanz des Staates und der Sozialversicherungssysteme ergeben sich aufgrund der hohen Beschäftigungsquoten und des geringen Leistungsbezugs erhebliche Gewinne für Deutschland. Vor dem Hintergrund der sehr günstigen Ergebnisse für Gesamtwirtschaft, Sozialstaat und öffentliche Finanzen ist die Entfristung der Regelung sinnvoll. Eine Begrenzung durch ein Kontingent ist volkswirtschaftlich weder notwendig noch sinnvoll. Alternativ könnte man das Bundesministerium für

² Die Angaben beziehen sich auf Personen, die 2016 oder 2017 über die Westbalkanregelung zugezogen sind und 2020 noch in den Sozialversicherungsdaten der Bundesagentur beobachtet wurden.

Arbeit und Soziales ermächtigen, ein Kontingent einzuführen, wenn Probleme der Arbeitsmarktintegration oder gesamtwirtschaftlich, strukturell und regional negative Effekte erkennbar werden sollten.

Aus volkswirtschaftlicher und arbeitsmarktpolitischer Perspektive wäre es sinnvoll, wenn die Option einer Erweiterung der Westbalkanregelung auf andere Staaten genutzt würde. Dafür kämen grundsätzlich alle Beitrittskandidaten der EU, darunter die Ukraine und die Türkei, viele Nachfolgestaaten der früheren Sowjetunion und andere Länder an den Außengrenzen oder der geografischen Nähe zur EU in Frage. Die Arbeitsmarktwirkungen sollten regelmäßig evaluiert werden.

2.3.2 Kurzfristige kontingentierte Beschäftigungsverhältnisse

Sachverhalt: Das bisherige Recht sah eine vorübergehende Beschäftigung von Saisonarbeitskräften in ausgewählten Branchen (Land- und Forstwirtschaft, Gartenbau, Hotel- und Gastgewerbe, Obst- und Gemüseverarbeitung, Sägewerke) vor (§ 15a BeschV). In dem Entwurf der Beschäftigungsverordnung soll jetzt unabhängig von dem Wirtschaftszweig für tarifgebundene Arbeitgeber*innen und für andere Arbeitgeber*innen in Branchen, in denen ein allgemeinverbindlich erklärter Tarifvertrag existiert, eine kurzzeitige Beschäftigung für Arbeitskräfte unabhängig von ihrer Qualifikation zugelassen werden (§ 15d Entwurf BeschV). Die Saisonarbeitskräfte müssen zu den geltenden tariflichen Bedingungen beschäftigt werden. Diese kurzfristigen Beschäftigungsverhältnisse sind grundsätzlich sozialversicherungspflichtig. Die Regelung ist kontingentiert. Die Zahl der Beschäftigungsverhältnisse soll durch die Bundesagentur für Arbeit festgelegt werden und sich am Bedarf orientieren. Die Arbeitgeber*innen sollen 50 Prozent der Reisekosten tragen. Die Beschäftigung darf sechs Monate im Jahr nicht übersteigen und die regelmäßige Wochenarbeitszeit muss mindestens 30 Stunden betragen. Auch bei Vermittlungsabsprachen zur Saisonarbeit sollen künftig die Arbeitgeber*innen mindestens 50 Prozent der erforderlichen Reisekosten tragen müssen (§ 15a Entwurf BeschV).

Bewertung: Die Regelung erweitert die Möglichkeiten für die kurzfristige Beschäftigung. Der Wegfall der Branchenbegrenzung ist aus volkswirtschaftlicher und arbeitsmarktpolitischer Perspektive sinnvoll, weil nicht nur in den bisher üblichen Branchen der Bedarf an saisonalen und anderen kurzfristigen Beschäftigungsverhältnissen besteht. Ebenfalls sinnvoll ist die Begrenzung auf sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse. Es ist ebenfalls sinnvoll Regelungen zu schaffen, die verhindern, dass Lohn- und Sozialstandards in den Beschäftigungsverhältnissen unterlaufen werden. Allerdings ist es hierfür nicht notwendig, den Kreis der Unternehmen und Beschäftigungsmöglichkeiten auf tarifgebundene Arbeitgeber*innen bzw. Branchen, in denen Tarifverträge allgemeinverbindlich erklärt sind, zu beschränken. Sinnvoller wäre es die Regelung auf alle Beschäftigungsverhältnisse auszudehnen, in denen arbeitsvertraglich gesichert ist, dass die in den jeweiligen Branchen geltenden Tarifverträge und die geltenden Lohn- und Sozialstandards zur Anwendung kommen. Dies muss in der verbindlichen Arbeitsplatzzusage bzw. den Arbeitsvertrag durch die Arbeitgeber*innen zugesichert werden. Davon würden insbesondere kleinere Unternehmen profitieren und die dort potenziell beschäftigten Arbeitskräfte profitieren.

2.3.3 Erweiterte Beschäftigungsmöglichkeiten für Pflegehilfskräfte

Sachverhalt: In der § 22 der Beschäftigungsverordnung waren bereits in der Vergangenheit bestimmte Berufsgruppen aufgeführt, für die der Zuzug auch unabhängig vom Status einer Fachkraft ermöglicht wurde. Der Verordnungsentwurf sieht jetzt vor, diese Gruppen um Pflegehilfskräfte zu erweitern, deren Ausbildung nicht dem Fachkraftniveau entspricht. Voraussetzung für den Zuzug ist, dass die Pflegehilfskräfte entweder über eine nach bundes- oder landesrechtlich geregelten Vorschriften

staatlich anerkannte Ausbildung in Deutschland oder eine nach den entsprechenden Vorschriften als gleichwertig anerkannte Ausbildung als Pflegehilfskräfte verfügen (§ 22a Entwurf BeschV). Insofern wird hier nicht auf eine in Deutschland anerkannte Ausbildung verzichtet.

Bewertung: Pflegekräfte aus dem Ausland tragen in immer stärkerem Maße dazu bei, die Gesundheitsversorgung in Deutschland aufrechtzuerhalten. Viele Pflegekräfte, die im Ausland ein Studium oder eine Ausbildung absolviert haben, sind in Deutschland zunächst als Pflegehilfskräfte tätig, weil ihre Ausbildung hier noch nicht oder nicht vollständig anerkannt wurde. Insofern sind die Regelungen für Pflegehilfskräfte auch für die Rekrutierung von Pflegekräften relevant. Mit dem Entwurf wird eine Lücke geschlossen, die es ermöglicht Pflegehilfskräfte mit einer in Deutschland anerkannten Ausbildung, die allerdings nicht dem Fachkraftniveau entspricht, zu beschäftigen. Wie groß dieser Kreis ist, kann schwer bewertet werden. Davon hängt ab, ob dies für den Bereich der Alten- und Krankenpflege eine substantielle oder nur eine marginale Veränderung darstellt. Das Schließen dieser Lücke ist auf jeden Fall sinnvoll und schafft für die betroffene Gruppe und die Unternehmen mehr Rechtssicherheit.

Grundsätzlich stellt sich bei vielen Gesundheitsberufen die Frage, ob auch in den reglementierten Berufen die Standards nicht stärker international harmonisiert werden sollten, so dass beispielsweise auch Pflegekräfte, die im Ausland ein Studium absolviert haben, hier als Pflegefachkräfte eingesetzt werden können und nicht nur unterhalb ihrer Qualifikation als Pflegehilfskräfte beschäftigt werden können. Solche grundsätzlichen Erwägungen gehen über den Verordnungsentwurf hinaus. Allerdings setzt eine erfolgreiche Fachkräftestrategie voraus, dass die hierzulande geltenden Normen überprüft und an internationale Standards angepasst werden, wenn Deutschland erfolgreich im Wettbewerb um Fachkräfte im Pflegebereich bestehen soll.

3. Schlussfolgerungen

Der Gesetzesentwurf zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung und der ihn begleitende Verordnungsentwurf enthält zahlreiche Neuregelungen, die den Zuzug zu Erwerbszwecken erleichtern. Risiken für die Arbeitsmarktintegration und damit für mögliche Belastungen des Sozialstaats und der öffentlichen Finanzen sind nicht zu erkennen. Gleiches gilt vor dem Hintergrund der Engpässe im deutschen Arbeitsmarkt für mögliche Verdrängungseffekte. Die Risiken des Gesetzesentwurfs und Verordnungsentwurfs liegen eher umgekehrt darin, dass die Hürden für die Arbeits- und Erwerbsmigration in Deutschland weiterhin so hoch verbleiben, dass die Zuzüge aus Drittstaaten nicht das notwendige Niveau erreichen, um dem steigenden Arbeitskräftebedarf im Zuge des demografischen Wandels zu begegnen. Da die Migration aus der EU schon stark gesunken ist und weiter zurückgehen wird, kann eine unzureichende Erwerbsmigration aus Drittstaaten erhebliche volkswirtschaftliche Verluste und große Risiken für die öffentlichen Finanzen und Sozialversicherungssysteme aufwerfen.

Der Gesetzesentwurf und der ihn begleitende Verordnungsentwurf hält in weiten Teilen an der bestehenden Systematik und Regelungen der 2005 geschaffenen rechtlichen Möglichkeiten für die Erwerbsmigration nach Deutschland fest. Nach diesen rechtlichen Regelungen wird die Erwerbsmigration nach Deutschland durch ein System von Mindestanforderungen gesteuert. Derartige Systeme wirken leicht restriktiv, weil zahlreiche Kriterien simultan erfüllt werden müssen. Insbesondere die Forderung des Nachweises der Gleichwertigkeit beruflicher Abschlüsse bzw. der Vergleichbarkeit von Studienabschlüssen dürfte in der Vergangenheit eine hohe Hürde für den Zuzug von qualifizierten Arbeitskräften gewesen sein. Entsprechend gering sind die Zuzüge von ausländischen Staatsangehörigen aus Drittstaaten mit einem Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken im vergangenen

Jahrzehnt ausgefallen. Zahlreiche in dem Gesetzentwurf enthaltenen Regelungen erweitern die Zuzugsmöglichkeiten im Detail. Dazu gehören die Senkung der Gehaltsschwellen für die Blaue Karte EU, die Erweiterung der Qualifikation des Zielberufs sowie der Zuzugsmöglichkeiten zur Anerkennung beruflicher Abschlüsse. Diese Veränderungen sind alle sinnvoll, werden allerdings aller nach Voraussicht nur kleinere quantitative Wirkungen entfalten.

Zwei Elemente des Gesetzentwurfs weisen jedoch auch über die bestehende Systematik der Steuerung der Erwerbsmigration in Deutschland hinaus. Erstens soll die Möglichkeit eröffnet werden, dass bei qualifizierten Arbeitskräften mit einschlägiger Berufserfahrung auf die Gleichwertigkeitsprüfung verzichtet wird, wenn bestimmte Gehaltsschwellen überschritten werden. Diese sind allerdings so hoch angesetzt, dass das Risiko besteht, dass auch diese Reform keine größeren Wirkungen entfaltet. Bei einer Orientierung der Gehaltsschwellen an den Flächentarifverträgen oder bei einer Senkung der Gehaltsschwellen auf das Niveau der Einstiegsgehälter von Fachkräften könnte diese Neuregelung allerdings größere Wirkungen nach sich ziehen. Die zweite innovative Neuregelung, die Chancenkarte, sieht die Möglichkeit des Zuzugs zur Arbeitssuche vor, die durch die Mischung eines Systems von Mindestanforderungen und Punkten gesteuert werden soll. Es ist allerdings fraglich, dass ein derartig aufwändiges System, das zur Arbeitssuche, aber noch nicht zu einer dauerhaften Erwerbstätigkeit und einem längeren Aufenthalt berechtigt, attraktiv ist. Sinnvoll wäre die Ausweitung der Chancenkarte zu einer angebotsorientierten Säule der Erwerbsmigration, die zur Aufnahme einer dauerhaften Erwerbstätigkeit in Deutschland berechtigt.

Schließlich sieht der Gesetzentwurf die Entfristung und Ausweitung des Kontingents der Westbalkanregelung, die kontingentierter Ausweitung von kurzfristigen Beschäftigungsverhältnissen und der Beschäftigung von Pflegehilfskräften vor. Jede dieser Maßnahmen ist sinnvoll und birgt keine Arbeitsmarktrisiken. Insbesondere Personen, die die Westbalkanregelung genutzt haben, weisen nicht nur außergewöhnlich hohe Beschäftigungs- und niedrige Leistungsbezugsquoten auf, sie gehen auch zu knapp zwei Dritteln einer qualifizierten Beschäftigung in Deutschland nach. Eine Kontingentierung dieser Regelung erscheint vor diesem Hintergrund arbeitsmarktpolitisch nicht notwendig. Eine Ausweitung der Regelung auf andere Beitrittskandidaten der EU und weitere Länder wäre volkswirtschaftlich sinnvoll.

Grundsätzlich gilt, dass alle Neuregelungen nur wirksam werden können, wenn sie auch administrativ effizient umgesetzt werden. Dies gilt insbesondere für die Auslandsvertretungen bzw. die Erteilung von Visa, die Ausländerämter und alle anderen an den Verfahren beteiligten Institutionen. Alle Neuregelungen des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung und der ihn begleitenden Verordnung sollten regelmäßig evaluiert werden.

Literatur

Adunts, Davit, Herbert Brücker, Tanja Fendel, Andreas Hauptmann, Philipp Jaschke, Sekou Keita, Regina Konle-Seidl, Yuliya Kosyakova, Ehsan Vallizadeh (2023a): Zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung. Stellungnahme des IAB im Rahmen der Verbändebeteiligung des BMAS und BMI vom 8.3.2023. IAB-Stellungnahme 02/2023, Nürnberg, [DOI:10.48720/IAB.SN.2302](https://doi.org/10.48720/IAB.SN.2302).

Adunts, Davit, Herbert Brücker, Tanja Fendel, Andreas Hauptmann, Philipp Jaschke, Sekou Keita, Regina Konle-Seidl, Yuliya Kosyakova & Ehsan Vallizadeh (2023b): Zum Entwurf einer Verordnung

zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung. Stellungnahme des IAB im Rahmen der Verbändebeteiligung des BMAS und BMI vom 8.3.2023. IAB-Stellungnahme 03/2023, Nürnberg, [DOI:10.48720/IAB.SN.2303](https://doi.org/10.48720/IAB.SN.2303)

Adunts, David; Brücker, Herbert; Fendel, Tanja; Hauptmann, Andreas; Keita, Sekou; Konle-Seidl, Regina (2022): Gesteuerte Erwerbsmigration nach Deutschland. IAB-Forschungsbericht 23/2022.

Adunts, David; Brücker, Herbert; Fendel, Tanja; Hauptmann, Andreas; Keita, Sekou; Konle-Seidl, Regina (2022): Gesteuerte Erwerbsmigration nach Deutschland. IAB-Forschungsbericht 23/2022.

Brücker, Herbert; Falkenhain, Mariella; Fendel, Tanja; Promberger, Markus; Raab Miriam (2020a): Erwerbsmigration über die Westbalkanregelung: Hohe Nachfrage und gute Arbeitsmarktintegration. IAB-Kurzbericht 16/2020.

Brücker, Herbert, Glitz, Albrecht, Lerche Adrian, Romiti, Agnese (2020b): Occupational Recognition and Immigrant Labor Market Outcomes. Journal of Labor Economics, 39(2), 497-525.

Brücker, Herbert; Jaschke, Philipp; Keita, Sekou; Konle-Seidl, Regina (2019): IAB Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes sowie zu den Anträgen der Fraktionen von FDP, BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE. IAB-Stellungnahme 6/2019.

Bundesagentur für Arbeit – Statistik (2023a): Beschäftigungsstatistik, Sonderauswertung. Nürnberg, Mai 2023.

Bundesagentur für Arbeit – Statistik (2023b): Sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigte der Kerngruppe mit Angaben zum Bruttomonatsentgelt. Sonderauswertung. Nürnberg, 19. Januar 2023.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2022): Das Bundesamt in Zahlen 2021: Asyl, Migration und Integration. <https://www.bamf.de/DE/Themen/Statistik/Asylzahlen/BundesamtInZahlen/bundesamtinzahlen-node.html>, abgerufen am 03.03.2023.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Bundesministerium des Inneren und für Heimat (2023): Referentenentwurf. Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung. Berlin, 2023.

Bundesregierung (2023): Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung. Bundestagsdrucksache 20/6500, Berlin.

Fuchs, Johann; Söhnlein, Doris; Weber, Brigitte (2021): Projektion des Erwerbspersonenpotenzials bis 2060: Demografische Entwicklung lässt das Arbeitskräfteangebot stark schrumpfen. IAB-Kurzbericht, 25/2021. DESTATIS - Statistisches Bundesamt (2022): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit - Wanderungen. Fachserie 1, Reihe 1.2, Wiesbaden.

DESTATIS - Statistisches Bundesamt (2023a): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit - Wanderungen. Genesis Online, Wiesbaden.

DESTATIS - Statistisches Bundesamt (2023b): Qualität der Arbeit: Tarifbindung von Arbeitnehmern. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Qualitaet-Arbeit/Dimension-5/tarifbindung-arbeitnehmer.html>, Abruf: 04.03.2023.

Tabelle A1: Sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigte der Kerngruppe mit Angaben zum Bruttomonatsentgelt

Stichtag 31.12.2021

Staats- angehörigkeit	Anforderungsniveau	Bruttodauer der Beschäftigung ¹⁾	Insgesamt	Verteilungsparameter in €			
				25%- Quantil	Median	75%- Quantil	
Insgesamt	Insgesamt	Insgesamt	21.743.380	2.605	3.516	4.824	
		bis 12 Monate	281.818	1.728	2.136	2.834	
		4 bis unter 5 Jahre	481.599	2.067	2.569	3.285	
	Helfer	Insgesamt	2.812.641	1.935	2.426	3.089	
		bis 12 Monate	119.016	1.609	1.871	2.210	
		4 bis unter 5 Jahre	124.917	1.797	2.158	2.585	
	Fachkraft	Insgesamt	12.037.098	2.528	3.259	4.105	
		bis 12 Monate	107.360	1.795	2.183	2.684	
		4 bis unter 5 Jahre	274.380	2.131	2.590	3.171	
	Spezialist	Insgesamt	3.435.343	3.415	4.522	6.002	
		bis 12 Monate	20.952	2.333	3.460	5.034	
		4 bis unter 5 Jahre	37.612	2.555	3.313	4.400	
	Experte	Insgesamt	3.458.298	4.292	5.729	> 6.700	
		bis 12 Monate	34.490	3.614	4.732	5.798	
		4 bis unter 5 Jahre	44.690	3.535	4.662	6.154	
	Deutsche	Insgesamt	Insgesamt	18.608.016	2.741	3.643	4.968
			bis 12 Monate	36.105	1.647	2.169	3.001
			4 bis unter 5 Jahre	223.915	2.138	2.663	3.331
Helfer		Insgesamt	1.795.972	2.038	2.585	3.275	
		bis 12 Monate	10.553	1.491	1.802	2.184	
		4 bis unter 5 Jahre	29.728	1.739	2.124	2.601	
Fachkraft		Insgesamt	10.537.886	2.597	3.330	4.176	
		bis 12 Monate	15.380	1.583	2.084	2.716	
		4 bis unter 5 Jahre	155.839	2.172	2.650	3.232	
Spezialist		Insgesamt	3.182.214	3.447	4.544	6.012	
		bis 12 Monate	4.193	2.058	2.821	3.828	
		4 bis unter 5 Jahre	21.139	2.438	3.036	3.803	
Experte		Insgesamt	3.091.944	4.321	5.779	> 6.700	
		bis 12 Monate	5.979	2.968	4.230	5.658	
		4 bis unter 5 Jahre	17.209	3.107	4.088	5.134	
Ausländer		Insgesamt	Insgesamt	3.134.891	2.089	2.728	3.767
			bis 12 Monate	245.658	1.739	2.132	2.805
			4 bis unter 5 Jahre	257.669	2.015	2.491	3.223
	Helfer	Insgesamt	1.016.630	1.808	2.204	2.729	
		bis 12 Monate	108.459	1.616	1.877	2.213	
		4 bis unter 5 Jahre	95.187	1.815	2.168	2.582	
	Fachkraft	Insgesamt	1.499.029	2.182	2.757	3.530	
		bis 12 Monate	91.966	1.826	2.194	2.678	
		4 bis unter 5 Jahre	118.537	2.083	2.519	3.075	
	Spezialist	Insgesamt	253.031	3.022	4.185	5.845	
		bis 12 Monate	16.751	2.440	3.695	5.334	
		4 bis unter 5 Jahre	16.469	2.806	3.854	5.462	
	Experte	Insgesamt	366.201	4.053	5.344	> 6.700	
		bis 12 Monate	28.482	3.744	4.782	5.815	
		4 bis unter 5 Jahre	27.476	3.910	5.060	6.557	

Anmerkungen: Sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigte der Kerngruppe mit Angaben zum Bruttomonatsentgelt, Deutschland (Arbeitsort), Stichtag 31.12.2021. Bruttodauer: Zeitraum zwischen dem Eintritt in die erste versicherungspflichtige Beschäftigung und dem betreffenden Stichtag.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Darstellung. © IAB

Stellungnahme des Paritätischen Gesamtverbandes zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung sowie einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung des Bundesministeriums des Innern und für Heimat und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (Stand 29.03.2023)

Aufgrund des schon jetzt feststellbaren – und für die nächsten Jahre voraussichtlich stark steigenden - Bedarfs an Arbeitskräften zielt der Entwurf darauf ab, die Einwanderung von Personen aus Drittstaaten zu Erwerbszwecken zu erleichtern. Anders als der Titel es vermuten lässt werden dabei nicht nur bisher bestehende Hürden für Fachkräfte, sondern auch für geringqualifizierte Arbeitskräfte abgesenkt.

Bereits in den vergangenen Jahren gab es diverse gesetzliche Neureglungen, die darauf abzielten, die Erwerbsmigration nach Deutschland zu erhöhen. Dafür, dass diese Regelungen bisher nicht den gewünschten Erfolg gebracht haben, gibt es gewiss verschiedene Gründe. Ein zentraler dürfte aber darin liegen, dass nach wie vor erhebliche Probleme in der Administration der Einwanderung bestehen (Visavergabe, Anerkennungsverfahren, Erreichbarkeit von Behörden etc.), die dazu führen, dass die Einwanderung zu Erwerbszwecken für Arbeitgeber wie Arbeitnehmer kaum zeitnah zu realisieren ist. Solange diese zentralen Hindernisse nicht beseitigt sind (Digitalisierung von Prozessen, Ausbau der Personalressourcen, Vereinfachung Verfahrensabläufe) dürften Erleichterungen im rechtlichen Bereich kaum zu dem gewünschten Ergebnis führen.

Zu berücksichtigen ist zudem, dass Erleichterungen bei der Erwerbsmigration den sich abzeichnenden Bedarf an weiteren Arbeitskräften nur zum (kleinen) Teil werden decken können. Das wird auch in der Kalkulation deutlich, nach welcher – bei Umsetzung aller begleitenden Maßnahmen – mit einer zusätzlichen Erwerbsmigration von bis zu 65.000 Personen pro Jahr gerechnet wird. Der Mangel an Erwerbspersonen wäre zudem auch zu lindern, wenn es gelänge den Umfang der Fortzüge aus Deutschland durch attraktivere Lebens- und Arbeitsbedingungen zu vermindern. Der Paritätische hatte bereits in frühen Stellungnahmen Grundpositionen zur Weiterentwicklung der Erwerbsmigration formuliert, die nach wie vor relevant sind. Dazu gehört etwa, dass zur Deckung des Arbeitskräftebedarfs zunächst die inländischen Potentiale genutzt werden sollen, dass die Interessen der Herkunftsländer angemessen berücksichtigt werden, dass ein besserer Schutz von Erwerbseinwanderern vor Ausbeutung gewährleistet wird und dass die bestehenden Regelungen transparenter und übersichtlicher gestaltet werden müssen.

Viele der nun vorgesehenen Änderungen sind aus Sicht des Verbandes grundsätzlich zu begrüßen. Dazu gehört etwa, dass

- qualifizierte Arbeitskräfte zukünftig jede qualifizierte Arbeit aufnehmen können,
- die Möglichkeiten der Bildungsmigration vor allem durch bessere Zuverdienstmöglichkeiten ausgebaut werden,

- die Möglichkeit für qualifizierte Arbeitskräfte geschaffen wird, auch vor Anerkennung ihres Abschlusses bereits in Deutschland arbeiten zu können oder auch grundsätzlich ohne eine solche Gleichwertigkeitsfeststellung, wenn sie ausreichende berufliche Erfahrungen und eine Ausbildung im Ausland besitzen,
- Zweckwechsel zwischen verschiedenen Aufenthaltstiteln erleichtert werden,
- die Westbalkan Regelung entfristet und ausgeweitet werden soll,
- weitere qualifikationsunabhängige Möglichkeiten der Erwerbsmigration geschaffen werden (Kontingente),
- die Voraussetzungen für die Blaue Karte deutlich abgesenkt werden sollen und die Blaue Karte auch international Schutzberechtigten, die in Deutschland oder einem anderen europäischen Land anerkannt wurden, erteilt werden kann.

Bevor im Folgenden die Änderungsbedarfe, die der Verband beim vorliegenden Gesetzesentwurf sieht, konkret aufgezeigt werden, sollen zunächst einige zentrale Anliegen formuliert werden:

- **Übergänge von der humanitären Einwanderung zur Erwerbsmigration ermöglichen.** Auch wenn der Verband grundsätzlich die Einschätzung teilt, dass die Bereiche der humanitären Einwanderung und der Erwerbsmigration separat zu betrachten und zu regeln sind, so sollte es doch für diejenigen, die zunächst eingereist sind um hier Schutz zu finden, möglich sein, unter bestimmten Voraussetzungen auch in die Erwerbsmigration zu wechseln, wenn sie die dort genannten Bedingungen erfüllen. Der völlige Ausschluss dieser Möglichkeit, wie er beim Punktesystem formuliert ist, ist daher abzulehnen. Es sollten **Spurwechsellmöglichkeiten aus dem Asylverfahren** bzw. einer Duldung in die Aufenthaltstitel zum Zwecke der Ausbildung, Studium oder Erwerbstätigkeit geschaffen werden, um das Fachkräftepotenzial von bereits im Inland lebenden Personen zu nutzen. Hierzu bedarf es unter anderem einer Anpassung in § 10 und 19f AufenthG.
- **Ausschlüsse von Sozialleistungsbezug korrigieren.** Mit den vorgesehenen Verbesserungen der Hinzuverdienstmöglichkeiten während des Studiums, der Ausbildung und der Arbeitsplatzsuche werden die Möglichkeiten, den eigenen Lebensunterhalt zu sichern, deutlich verbessert. Zugleich ist jedoch geplant, die Ausschlüsse von existenzsichernden Sozialleistungen für Personen mit einem Aufenthalt zur Arbeits- oder Ausbildungsplatzsuche auszuweiten. Dies ist insbesondere für Personen, die zuvor bereits in Deutschland eine Ausbildung oder ein Studium absolviert oder aus anderen Gründen bereits im Land gelebt haben, nicht vertretbar. Daher sollte auch für diesen Personenkreis, unter bestimmten Bedingungen, der Bezug von Sozialleistungen möglich sein.
- **Grundsätzliche Anpassung der Anforderungen für die Lebensunterhalts-sicherung an die Realität.** Für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis ist in vielen Fällen die Sicherung des Lebensunterhalts eine zentrale Voraussetzung. Durch Änderungen in den jeweiligen Leistungsgesetzen, die starken Steigerungen bei den Miet- und Energiekosten sowie die nicht in gleichem

Maße gestiegenen Einkommen ist diese Voraussetzung jedoch immer schwerer zu erfüllen. Die Anforderungen für die Lebensunterhaltssicherung sollten daher grundsätzlich an die Realität angepasst werden: Es sollte klargestellt werden, dass der Bezug von Wohngeld aufenthaltsrechtlich nicht schädlich ist. Die Freibeträge bei Erwerbstätigkeit sollten in allen Fällen, vergleichbar der Regelungen beim Familiennachzug und der entsprechenden Rechtsprechung des EuGH und BVerwG, nicht mehr negativ berücksichtigt werden – insbesondere auch im Hinblick auf die ab 1. Juli 2023 geltenden höheren Freibeträge im SGB II.

- **Erleichterte Familienzusammenführung.** Der Paritätische setzt sich bereits seit langem für Erleichterungen beim Familiennachzug ein – nicht nur im Rahmen der Erwerbsmigration. Für diejenigen, die erwägen, zu Erwerbszwecken nach Deutschland zu kommen wird es eine zentrale Rolle spielen, ob bzw. unter welchen Bedingungen sie hier mit ihren Familienangehörigen zusammenleben können. An dieser Stelle müssen bestehende Hürden dringend abgebaut werden. So sollte der Nachweis ausreichenden Wohnraums sowie von Sprachkenntnissen keine Einreisevoraussetzung sein. Es sollte klargestellt werden, dass die Lebensunterhaltssicherung sich nur auf die nachziehende Person selbst, nicht aber auf die gesamte Bedarfsgemeinschaft bezieht.
- **Einführung einer Schutzklausel nach unfreiwilligem Verlust der Beschäftigung.** Bislang fehlt eine Schutzklausel, die Arbeitnehmer mit einem Aufenthaltsrecht zu Erwerbszwecken nach unfreiwilligem Verlust der Beschäftigung aufenthalts- und sozialrechtlich absichert. Damit besteht unmittelbar nach Verlust der Arbeitsstelle stets die Gefahr, dass der Aufenthaltstitel nachträglich verkürzt oder widerrufen wird – insbesondere, wenn der Lebensunterhalt durch einen Anspruch auf Arbeitslosengeld I nicht vollständig gesichert ist, sondern ergänzend Wohngeld oder Leistungen nach SGB II beantragt werden müssen. Es sollte daher – auch um Abhängigkeits- und Ausbeutungsverhältnissen vorzubeugen – eine grundsätzliche Regelung eingeführt werden, nach der die Aufenthaltserlaubnis für beispielsweise sechs Monate, abweichend von der Lebensunterhaltssicherung und mit Berechtigung zur Erwerbstätigkeit, fortbesteht. Eine solche Regelung wäre vergleichbar mit entsprechenden Regelungen in § 16a oder 16b. Besonders problematisch ist das Fehlen einer solchen Schutzklausel, da einige Ausländerbehörden die Aufenthaltserlaubnis mit einer auflösenden Bedingung versehen: „*Erlischt bei Verlust der Beschäftigung bzw. bei Beantragung von Sozialleistungen*“. Eine solche Nebenbestimmung führt unmittelbar zum Verlust jeglicher aufenthaltsrechtlichen und sozialrechtlichen Ansprüche. Dies ist nicht akzeptabel.
- **Das weitgehende Festhalten an einer formalen beruflichen Qualifikation** als Erteilungsvoraussetzung hat zur Folge, dass auch weiterhin Personen, die über berufliche Expertise aber keinen formalen Abschluss verfügen, nicht für längerfristige Erwerbsaufenthalte einreisen können. Es ist nicht ersichtlich warum die Einreise zu Erwerbszwecken nur im IT-Bereich, nicht aber in anderen Branchen, ohne formalen Qualifikationsnachweis möglich ist.

Weiteren Änderungsbedarf sieht der Verband vor allem in folgenden Bereichen:

Artikel 1: (Regelungen zur Blue Card)

In Art. 1 des Referentenentwurfs werden die Regelungen zur Blauen Karte verändert. Die Blaue Karte wird in einen neuen Paragraphen überführt, die Möglichkeiten der in-neroeuropäischen Mobilität ausgeweitet und die Voraussetzungen für die Blaue Karte deutlich abgesenkt. Dies ist grundsätzlich zu begrüßen. Ganz überwiegend beruhen die geplanten Änderungen auf der neuen EU-Richtlinie RL 2021/1883, die bis zum 18. November 2023 in nationales Recht umgesetzt werden muss.

Der Paritätische Gesamtverband regt darüber hinaus in folgenden Punkten Anpassungen an:

Nr. 17 (§ 38a Abs. 3 AufenthG):

Anders als noch im Referentenentwurf vorgesehen, soll die Beschäftigungserlaubnis für die Aufenthaltserlaubnis nach § 38a AufenthG (Personen mit langfristigem Aufenthaltsrecht in einem anderen EU-Staat) künftig in allen Fällen – also nicht nur bei Personen, die zuvor im Besitz einer Blauen Karte eines anderen Mitgliedsstaats waren – ohne Vorrangprüfung erteilt werden.

Für Personen, die sich bereits seit langer Zeit in einem anderen EU-Staat aufhalten, werden damit verzichtbare Hürden für die Arbeitsaufnahme und den Aufenthalt abgebaut. Dies ist aus Sicht des Paritätischen zu begrüßen.

Zudem sollte klargestellt werden, dass Daueraufenthaltsberechtigte alternativ zu § 38a AufenthG auch die regulären Aufenthaltserlaubnisse gem. § 18a / 18b beantragen können, da diese insbesondere hinsichtlich des Arbeitsmarktzugangs und der Aufenthaltsverfestigung bessere Regelungen beinhalten. Eine solche Klarstellung könnte über die Verwaltungsvorschriften oder Anwendungshinweise des BMI erfolgen.

Art. 2 (Weitere Änderungen des AufenthG) – Änderungen bei den Aufenthalten zum Zweck des Studiums, der Ausbildung oder der Erwerbstätigkeit

Art. 2 sieht erhebliche Änderungen im AufenthG bezüglich der aufenthaltsrechtlichen Regelungen für die Aufenthaltszwecke aus Gründen der Erwerbstätigkeit sowie der Aus- und Weiterbildung vor. Viele der vorgesehenen Änderungen sind Verbesserungen gegenüber der geltenden Rechtslage. Allerdings gehen die Verbesserungen aus Sicht des Paritätischen zum Teil nicht weit genug. Darüber hinaus sieht der Paritätische auch in weiteren Bereichen Änderungsbedarf.

Sicherung des Lebensunterhalts (§ 2 Abs. 3 sowie § 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG):

Aufgrund erheblicher Änderungen in den Leistungsgesetzen (deutlich höhere Regelbedarfe im SGB II / XII, verbunden mit höheren Freibeträgen, deutliche Ausweitungen beim Wohngeld) und stark gestiegener Kosten für Unterkunft und Heizung ist es wesentlich schwieriger geworden, die Voraussetzungen an einen gesicherten Lebensunterhalt zu erfüllen, denn die Einkommen sind nicht im selben Maße gestiegen. Problematisch ist insbesondere, dass der Lebensunterhalt nur dann als gesichert gilt, wenn kein fiktiver Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II oder XII besteht. Bei

dieser fiktiven Prüfung werden die Freibeträge des § 11 bis 11b SGB II negativ in Abzug gebracht, die Prüfung erstreckt sich auf die gesamte Bedarfsgemeinschaft und nicht nur auf die jeweilige Person. Der Bezug von Wohngeld gilt ausländerrechtlich dabei in vielen Fällen ebenfalls als „schädlich“.

Die Anforderungen an die Lebensunterhaltssicherung sind aus Sicht des Paritätischen nicht mehr zeitgemäß, zunehmend unerfüllbar und müssen daher an die Realität angepasst werden. Der Paritätische schlägt folgende Änderungen vor:

- Klarstellung, dass die **Freibeträge bei Erwerbstätigkeit** gem. § 11b Abs. 2 und 3 SGB II bei der Lebensunterhaltsprüfung nicht mehr negativ berücksichtigt werden. Dies würde der Rechtsprechung des EuGH und des Bundesverwaltungsgerichts zur Prüfung der Lebensunterhaltssicherung in Fällen der Familienzusammenführungsrichtlinie entsprechen (BVerwG, Urteil vom 16.11.2010; 1 C 20.09 sowie EuGH, Urteil vom 4.3.2010; C-578/08, „Chakroun“). Die Freibeträge steigen durch das Bürgergeldgesetz zum 1. Juli 2023 erheblich, auf bis zu 378 Euro für Erwerbstätige und auf bis zu 714 Euro für unter 25-jährige Auszubildende, an. Diese Beträge erhöhen das nachzweisehende Mindestnettoeinkommen.
Zusammen mit den gestiegenen Regelbedarfen und Unterkunftskosten bedeutet dies beispielsweise folgendes: Ein kinderloses Paar mit einer Warmmiete von 800 Euro, bei dem nur ein*e Partner*in arbeitet, müsste ein Nettoeinkommen von etwa 2.050 Euro erzielen. Dies entspricht einem Bruttoeinkommen von mehr als 2.600 Euro. Selbst bei einer Vollzeitstelle müsste das Gehalt dafür deutlich über dem Mindestlohn liegen, bei Teilzeitbeschäftigung verschärft sich die Problematik nochmals.
Eine Klarstellung könnte über die Verwaltungsvorschriften oder Anwendungshinweise erfolgen.
- Klarstellung, dass die Prüfung der Lebensunterhaltssicherung nur auf die entsprechende Person und **nicht auf die gesamte Bedarfsgemeinschaft** zu beziehen ist. So sollte etwa ein sozialhilferechtlicher Bedarf, der aufgrund von Kindern entsteht, nicht negativ berücksichtigt werden. Eine Klarstellung könnte über die Verwaltungsvorschriften oder Anwendungshinweise erfolgen.
- Klarstellung, dass der Bezug von **Wohngeld** nicht als die Inanspruchnahme öffentlicher Mittel im Sinnen des § 2 Abs. 3 AufenthG gilt.

In § 2 Abs. 3 AufenthG sollte daher folgende Nr. 8 aufgenommen werden: „8. Wohngeld“.

- Es sollten im Rahmen des Ermessens stets **Ausnahmen von der allgemeinen Erteilungsvoraussetzung** der Lebensunterhaltssicherung gemacht werden können, wie dies bereits jetzt für Aufenthaltstitel aus humanitären Gründen möglich ist.

In § 5 Abs. 3 S. 2 AufenthG sollten daher die Worte „nach Kapitel 2 Abschnitt 5“ gestrichen werden.

Wechsel des Aufenthaltszwecks (§ 10 und § 19f AufenthG):

Es ist aus Sicht des Paritätischen Gesamtverbands sinnvoll und notwendig auch das Potenzial von Personen, die bereits im Inland leben, zu nutzen. Im Eckpunktepapier zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten vom November 2022 ist ausdrücklich formuliert, dass „alle Potentiale im In- und Ausland“ für die Gewinnung von Fachkräften gehoben werden sollen. Daher sollten die kategorischen Spur- bzw. Zweckwechselferren aus dem humanitären Aufenthalt heraus in den Aufenthalt zum Zwecke der Erwerbstätigkeit, des Studiums oder der Ausbildung gestrichen oder zumindest für bestimmte Fälle geöffnet werden.

Der Paritätische schlägt daher vor, § 10 Abs. 1 und 3 AufenthG zu streichen.

In § 19f AufenthG sollten darüber hinaus die Sperren für die unionsrechtlich geregelten Aufenthaltstitel daraufhin überprüft werden, ob Öffnungen unionsrechtlich möglich sind. So sollte etwa in § 19f Abs. 1 Nr. 2 AufenthG die Sperre für Personen, die einen Antrag auf vorübergehenden Schutz gestellt haben, gestrichen werden. Unionsrechtlich sieht Art. 2 Abs. 2a) der Richtlinie 2016/801 (REST-Richtlinie) eine Sperre nur für Personen vor, die den Vorübergehenden Schutz genießen, nicht aber für diejenigen, die den Vorübergehenden Schutz beantragt haben.

Daher sollte in § 19f Abs. 1 Nr. 2 AufenthG die Worte „oder die in einem Mitgliedstaat einen Antrag auf Zuerkennung vorübergehenden Schutzes gestellt haben“ gestrichen werden.

Nr. 3 (§ 16a AufenthG), Aufenthaltserlaubnis für Berufsausbildung

- Die **Vorrangprüfung** für eine Ausbildung mit Aufenthaltserlaubnis nach § 16a AufenthG entfällt (geplante Änderung in § 8 Abs. 1 BeschV). Das ist sehr zu begrüßen.
- Das **Zweckwechselferbot** vor Abschluss der Ausbildung wird eingeschränkt, es sollen mehr Zweckwechsel möglich sein. So ist künftig z. B. aus der noch nicht abgeschlossenen Ausbildung auch ein Wechsel in den Aufenthalt für das berufliche Anerkennungsverfahren möglich.
Ausgeschlossen bleiben soll jedoch der Wechsel in § 19c Abs. 1 AufenthG für vorübergehende Beschäftigungen. In der Praxis handelt es sich dabei fast ausschließlich um Freiwilligendienst oder Au Pair. Dass dieser Wechsel ausgeschlossen bleiben soll, ist nicht nachvollziehbar. Es kommt immer wieder vor, dass Menschen für eine Ausbildung nach Deutschland kommen, dann jedoch merken, dass die Ausbildung nicht das Richtige ist. Gerade in diesen Fällen wäre ein Freiwilligendienst eine sehr sinnvolle Möglichkeit für eine Anschlussorientierung. Nicht selten würde über einen Freiwilligendienst eine andere Ausbildung, z. B. im Pflegebereich, angebahnt werden können. Es wäre daher sehr sinnvoll, wenn auch von diesem Zweckwechselferbot abgesehen würde.

§ 16a Abs. 1 Satz 2 AufenthG-E sollte daher gestrichen werden:

~~Während des Aufenthalts nach Satz 1 darf eine Aufenthaltserlaubnis nicht für Beschäftigungen nach § 19c Absatz 1 in Verbindung mit einer Regelung der Beschäftigungsverordnung für vorübergehende Beschäftigungen erteilt werden.“~~

- Der Wechsel aus § 16a AufenthG in die **Niederlassungserlaubnis** soll künftig nur möglich sein, wenn zuvor eine Aufenthaltserlaubnis nach § 18a oder b AufenthG vorgelegen hat. Begründet wird dies mit den künftig weitergehenden Wechselmöglichkeiten aus anderen Aufenthaltszwecken in den Ausbildungsaufenthalt hinein, so dass bei Ausbildungsaufenthalten die Voraufenthaltszeit häufiger erfüllt sein kann. Diese Argumentation erschließt sich nicht. Wenn bei Auszubildenden aufgrund anderer Voraufenthaltszeiten – etwa aufgrund einer Blauen Karte oder aufgrund eines Aufenthaltstitels aus familiären Gründen – die Voraussetzungen für eine Niederlassungserlaubnis erfüllt sein sollten, gibt es keinen nachvollziehbaren Grund, diese davon auszuschließen. Im Gegenteil: Es wäre sinnvoll, gerade für Auszubildende und auch schon während der Ausbildung eine attraktive Bleibeperspektive zu schaffen.

Auf den geplanten § 16a Abs. 1 S. 3 AufenthG-E sollte daher verzichtet werden:

~~„§ 9 findet keine Anwendung, es sei denn, der Ausländer war vor Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach Satz 1 im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis nach §§ 18a oder 18b.“~~

- Parallel zum bereits bestehenden Anspruch auf BAB bei betrieblichen Ausbildungen sollte bei schulischen Ausbildungen mit Aufenthaltserlaubnis gem. § 16a auch ein **Anspruch auf BAföG** eingeführt werden.
- Auch während einer nicht qualifizierten Ausbildung, etwa der Ausbildung zur Pflegeassistent*in, sollte eine Nebenbeschäftigung zulässig sein.

§ 16a Abs. 3 S. 1 AufenthG sollte daher folgendermaßen gefasst werden:

„Die Aufenthaltserlaubnis nach Abs. 1 oder 2 berechtigt nur zur Ausübung einer von der Berufsausbildung unabhängigen Beschäftigung bis zu zehn Stunden je Woche.“

- Es sollte klargestellt werden, dass während der sechs Monate Anschlussaufenthalt (§ 16a Abs. 4) nach **unverschuldetem Verlust** einer Ausbildungsstelle die Aufenthaltserlaubnis auch dann fortbestehen muss, wenn der Lebensunterhalt währenddessen nicht (mehr) gesichert ist. Es sollte zudem klargestellt werden, dass in dieser Zeit auch Nebentätigkeiten über zehn Stunden hinaus möglich sein sollten. Andernfalls könnte die Folge sein, dass die Arbeitsagentur einen bestehenden Arbeitslosengeld Anspruch ablehnt, weil keine rechtliche Verfügbarkeit auf dem Arbeitsmarkt vorliege. Es sollte darüber hinaus klargestellt werden, dass währenddessen ein Anspruch auf Leistungen nach SGB II besteht, damit das Existenzminimum während dieser Überbrückungszeit sichergestellt ist.

In § 16a Abs. 4 sollte folgender Satz ergänzt werden:

„Während der Dauer der Suche eines neuen Ausbildungsplatzes gem. S. 1 ist § 5 Abs. 1 Nr. 1 nicht anwendbar und es besteht die Berechtigung zur Ausübung einer Beschäftigung.“

Nr. 4 (§ 16b AufenthG), Aufenthaltserlaubnis für Studium)

- Die bisherigen **Zweckwechselferren** vor erfolgreichem Abschluss des Studiums werden weitgehend gestrichen. Somit ist auch ein Wechsel in Ausbildung, ein berufliches Anerkennungsverfahren oder einen anderen Studiengang möglich. Das ist zu begrüßen. Ausgeschlossen bleiben soll jedoch der Wechsel in § 19c Abs. 1 AufenthG für vorübergehende Beschäftigungen (dabei handelt es sich in der Praxis vor allem um Freiwilligendienst oder Au Pair). Dass dieser Wechsel ausgeschlossen bleiben soll, ist nicht nachvollziehbar. Es kommt immer wieder vor, dass Menschen für ein Studium nach Deutschland kommen, dann jedoch merken, dass das Studium nicht das Richtige ist. Gerade in diesen Fällen wäre ein Freiwilligendienst eine sehr sinnvolle Möglichkeit für eine Anschlussorientierung. Daher sollte auch diese letzten Zweckwechselferren abgesehen werden.

§ 16b Abs. 4 S. 1 AufenthG sollte daher gestrichen werden.

Nr. 6 (§ 16d AufenthG, Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen)

- Mit der in §16d Abs. 3a AufenthG vorgesehenen Regelungen zur Anerkennungspartnerschaft wird für Erwerbstätige mit im Ausland anerkannten Abschluss die Möglichkeit geschaffen hier von Beginn an eine qualifizierte Beschäftigung auszuüben, wenn die das Anerkennungsverfahren parallel durchführen. Das Anerkennungsverfahren muss noch nicht im Ausland begonnen worden sein. Diese Regelung ist zu begrüßen.

Nr. 8 (§ 17 AufenthG, Aufenthalt für Ausbildungssuche)

- Die Neuregelung des § 17 AufenthG sieht vor, dass die **Altersgrenze von 25 auf 35** angehoben und die **Aufenthaltserlaubnis für neun statt sechs** Monate erteilt wird. Dennoch bleiben die Anforderungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für die Ausbildungssuche nach wie vor zu hoch. Nicht nachvollziehbar ist etwa, warum eine Hochschulzugangsberechtigung vorliegen muss, obwohl es um eine Ausbildungsplatzsuche geht. Weiterhin ist nicht nachvollziehbar, warum die im Eckpunktepapier noch angedachte Erleichterung beim geforderten Sprachniveau oder beim erforderlichen Schulabschluss nicht umgesetzt wurden.

- Zu begrüßen ist die im Gesetzesentwurf neu vorgesehene **Möglichkeit einer Beschäftigung von bis zu 20 Stunden je Woche** sowie zur **Ausübung von Probebeschäftigungen bis zu insgesamt zwei Wochen**. Insbesondere da die LU-Sicherung zwingende Voraussetzung für den Aufenthalt ist und ein Ausschluss von Leistungen nach SGB II besteht.
- Zu begrüßen ist außerdem, dass künftig aus dem Aufenthalt zur Ausbildungsplatzsuche auch **Zweckwechsel** in die Aufenthaltserlaubnis für die Ausbildung oder das Studium (§ 16a bzw. b), sowie in § 19c Abs. 2 ermöglicht werden sollen. Jedoch sollten die Zweckwechsellmöglichkeiten stärker erweitert werden: So sollte auch der Wechsel in die Aufenthaltserlaubnis für das berufliche Anerkennungsverfahren nach § 16d oder auch nach § 19c Abs. 1 ermöglicht werden, wenn die Voraussetzungen dafür vorliegen.

§ 17 Abs. 3 S. 2 und 3 AufenthG sollten daher gestrichen werden.

Nr. 9b) cc) bbb) (§ 18 Abs. 2 Nr. 5, Besondere Einkommensgrenze für Personen ab 45 Jahre)

Es werden mehr Möglichkeiten der Abweichung von dem besonderen Mindesteinkommen für Personen ab 45 Jahre für § 18a und 18b AufenthG eingeführt: Im Rahmen des Ermessens kann davon künftig nicht nur in besonderen Ausnahmefällen abgesehen werden. Das ist im Grundsatz zu begrüßen. Es bleibt aber nach wie vor eine zwingende Voraussetzung für ein Absehen im Ermessenswege, dass für die *Beschäftigung* „ein öffentliches, insbesondere ein regionales, wirtschaftliches oder arbeitsmarktpolitisches Interesse besteht“.

- Diese Hürde ist weiterhin zu hoch: Die Erfahrung in der Vergangenheit zeigt, dass es für die Ausländerbehörden, ggf. in Zusammenarbeit mit der BA, sehr schwierig ist, dieses öffentliche Interesse zu prüfen und zu beurteilen. Daher wurden in der Vergangenheit nur äußerst selten Ausnahmen erlaubt. Da die Voraussetzung grundsätzlich erhalten bleiben soll, wird sich daran nichts ändern. Die Voraussetzung des „**öffentlichen Interesses**“ sollte daher gestrichen werden.
- Zudem sollte klargestellt werden, dass die Mindesteinkommensgrenze nur für Personen gilt, **die neu nach Deutschland einreisen**, nicht aber für Personen, die bereits zuvor aus anderen Gründen in Deutschland gelebt haben – etwa für eine Ausbildung, ein Studium oder ein berufliches Anerkennungsverfahren. In der Vergangenheit gab es eine Reihe von Fällen, in denen Personen unter 45 Jahren ein berufliches Anerkennungsverfahren durchlaufen haben, währenddessen 45 Jahre alt wurden und daraufhin von § 18a / b ausgeschlossen waren, weil sie die Einkommensgrenze nicht erreichten. Dies ist nicht sinnvoll.

§ 18 Abs. 2 Nr. 5 S. 1 AufenthG sollte daher um folgenden Halbsatz ergänzt werden:

„... oder hat sich vor Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach § 18a oder b mit einem anderen Aufenthaltstitel im Inland aufgehalten.“

- Die **Einkommensgrenze für ab 45-Jährige** liegt im Jahr 2023 bei **48.180 Euro jährlich**. Dieser Betrag wird nur von wenigen Fachkräften erreicht werden können. Der Betrag entspricht künftig annähernd der Einkommensgrenze für die „normale“ Blaue Karte und liegt erheblich (nämlich fast 8.500 Euro) über derjenigen für die erleichterte Blaue Karte. Insofern dürfte es für kaum eine ältere Person Sinn ergeben, die Aufenthaltserlaubnis nach § 18a / b statt der Blauen Karte zu beantragen. Auch aus Gründen der Verhältnismäßigkeit und im Sinne des gesetzgeberischen Ziels der Potenzialnutzung von älteren Arbeitnehmern sollte der Betrag deutlich abgesenkt werden.

Nr. 9 (§ 18, Grundsatz der Fachkräfteeinwanderung, Notwendigkeit einer Regelung nach unfreiwilligem Verlust der Arbeitsstelle)

Es fehlt eine **Schutzklausel**, die Arbeitnehmer nach **unfreiwilligem Verlust der Beschäftigung** aufenthalts- und sozialrechtlich absichert. Bislang besteht bei Verlust der Arbeitsstelle stets die Gefahr, dass der Aufenthaltstitel nachträglich verkürzt wird – insbesondere, wenn der Lebensunterhalt durch einen Anspruch auf Arbeitslosengeld I nicht vollständig gesichert ist, sondern ergänzend Wohngeld oder Leistungen nach SGB II beantragt werden müssen. Es sollte daher – auch um Abhängigkeits- und Ausbeutungsverhältnissen vorzubeugen – eine grundsätzliche Regelung eingeführt werden, nach der die Aufenthaltserlaubnis für beispielsweise sechs Monate, abweichend von der Lebensunterhaltssicherung und mit Berechtigung zur Erwerbstätigkeit, fortbesteht. Diese Notwendigkeit ergibt sich dabei nicht nur für Personen mit Aufenthaltserlaubnis nach § 18a oder b, sondern auch nach § 19c. Eine solche Regelung wäre vergleichbar mit entsprechenden Regelungen in § 16a oder 16b. Besonders problematisch ist das Fehlen einer solchen Schutzklausel, da einige Ausländerbehörden die Aufenthaltserlaubnis mit einer auflösenden Bedingung versehen: „Erlischt bei Verlust der Beschäftigung bzw. bei Beantragung von Sozialleistungen.“ Eine solche Nebenbestimmung führt unmittelbar zum Verlust jeglicher aufenthaltsrechtlichen und sozialrechtlichen Ansprüche. Dies ist nicht akzeptabel.

In § 18 Abs. 4 sollte daher nach S. 3 folgender Satz angefügt werden:

„Bevor ein Aufenthaltstitel nach diesem Abschnitt, aus Gründen, die der Ausländer nicht zu vertreten hat, zurückgenommen, widerrufen oder gemäß § 7 Absatz 2 Satz 2 nachträglich verkürzt wird, ist dem Ausländer für die Dauer von sechs Monaten die Möglichkeit zu geben, eine andere Beschäftigung als Fach- oder Arbeitskraft zu suchen. Die Frist soll in begründeten Fällen um bis zu weitere sechs Monate verlängert werden. Während der Dauer der Suche eines neuen Arbeitsplatzes ist § 5 Abs. 1 Nr. 1 nicht anwendbar und es besteht die Berechtigung zur Ausübung einer Beschäftigung.“

Darüber hinaus sollte in § 18 Abs. 4 S. 1 AufenthG diese Zeit zur Suche eines neuen Arbeitsplatzes bereits bei der Erteilungsdauer berücksichtigt werden und auch auf Personen mit Aufenthaltserlaubnis nach § 19c übertragen werden.

Daher sollte § 18 Abs. 4 S. 1 AufenthG folgendermaßen formuliert werden:

*„Aufenthaltstitel gemäß den §§ 18a, 18b **und** 19c werden für die Dauer von vier Jahren oder, wenn das Arbeitsverhältnis oder die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit auf einen kürzeren Zeitraum befristet sind, für diesen kürzeren Zeitraum **zuzüglich sechs Monate** erteilt.*

Nr. 12a (§ 18c AufenthG, Niederlassungserlaubnis)

Die Niederlassungserlaubnis für Fachkräfte mit ausländischem Abschluss soll nach drei statt vier Jahren erteilt werden, bei inländischem Abschluss wie bisher nach zwei Jahren. Das ist im Grundsatz zu begrüßen. Allerdings ist es dringend erforderlich, in diese Spezialregelung der Niederlassungserlaubnis auch Personen einzubeziehen, die eine **Aufenthaltsvisa nach § 19d AufenthG** besitzen. Hierbei handelt es sich nämlich ebenfalls um Fachkräfte (die meist in Deutschland eine Ausbildung oder ein Studium absolviert haben), mit dem einzigen Unterschied, dass sie vor ihrer Fachkrafttätigkeit geduldet waren. Nach der bisherigen Regelung müssen sie fünf Jahre warten, bevor sie eine Niederlassungserlaubnis (nur nach § 9) erhalten können, weil sie in der Sonderregelung des § 18c nicht erfasst sind. Diese Ungleichbehandlung ist nicht nachvollziehbar, da vergleichbare Konstellationen ungleich behandelt werden, ohne dass hierfür ein rechtfertigender Grund ersichtlich ist.

Daher sollte in § 18c Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und 2 AufenthG jeweils ergänzt werden:

„oder § 19d“.

Vorgesehen ist außerdem eine Sonderregelung für die Erteilung der Niederlassungserlaubnis für Ehegatten von Fachkräften, die eine Niederlassungserlaubnis nach § 18c besitzen.

Der neue **§ 9 Abs. 3a** löst sich von der bewährten Systematik des **§ 9 Abs. 3 AufenthG**, der für den Ehegatten oder die Ehegattin auf die gleichzeitige Erteilung der Niederlassungserlaubnis zielt, wenn der Lebensunterhalt der Bedarfsgemeinschaft gesichert ist. Gemäß § 9 Abs. 3a S. 1 Nr. 2 muss der Ehegatte / die Ehegattin einer Fachkraft zur Erteilung der Niederlassungserlaubnis seit drei Jahren im Besitz einer Aufenthaltsvisa sein. Dies gilt auch dann, wenn der Fachkraft nach § 18c Abs.1 S. 2 bereits nach zwei Jahren eine Niederlassungserlaubnis erteilt wird. Darüber hinaus setzt § 9 Abs. 3a S. 1 Nr. 3 zur Erteilung der Niederlassungserlaubnis auch für den Ehegatten / die Ehegattin eine Erwerbstätigkeit von 20 Stunden pro Woche voraus. Für eine solche Abweichung von den ansonsten im Aufenthaltsgesetz geregelten Voraussetzungen für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis für Ehegatten für diese Personengruppe sehen wir keinen sachlichen Grund und lehnen diese Änderung aus diesem Grund ab.

Nr. 13 (§ 19d AufenthG), Ausbildung bzw. Tätigkeit als Pflegehelfer*in für qualifizierte Geduldete)

Die Tätigkeit als Pflegehelfer*in wird nach einer entsprechenden Ausbildung als ausreichend für die Aufenthaltsvisa nach § 19d aufgenommen. Dies ist im Grund-

satz zu begrüßen. Allerdings wäre aus Sicht des Paritätischen sinnvoller, die Ausbildung als Pflegehelfer*in in § 2 Abs. 12a AufenthG einer qualifizierten Berufsausbildung grundsätzlich gleichzustellen.

Nr. 14 (§ 20, Suche einer Erwerbstätigkeit nach Abschluss in Deutschland)

- Die Erweiterung auch auf eine **selbstständige Tätigkeit** durch die Formulierung „Suche nach einer Erwerbstätigkeit“ statt „Suche nach einem Arbeitsplatz“ ist sinnvoll.
- Die **Verlängerung der Geltungsdauer auf 18 Monate** ist sinnvoll, sollte allerdings aus Gründen der Einheitlichkeit auch für die Suche nach einer Helfer-ausbildung auf 18 Monate statt auf 12 festgelegt werden.
- Während der Suche einer Erwerbstätigkeit gilt gem. § 7 SGB Abs. 1 S. 2 Nr. 2b) II und § 23 SGB XII ein **Ausschluss von Leistungen nach dem SGB II** und XII. Dies ist **nicht sinnvoll** und auch sozialpolitisch nicht tragbar. Es handelt sich nämlich auch um Personen, die bereits in Deutschland einen Abschluss absolviert haben und etwa eine betriebliche Ausbildung gemacht und damit auch in die Sozialsysteme eingezahlt haben. Wenn ein Anspruch auf Arbeitslosengeld I besteht, der aber für die Existenzsicherung nicht reicht (was nach einer Ausbildung häufig der Fall sein kann), sollte, nicht zuletzt aus sozial- und integrationspolitischen Gründen, ein Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II inkl. der entsprechenden Förderinstrumente bestehen. Aus diesem Grund sollte sowohl der Leistungsausschluss in § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 2b) SGB II bzw. in § 23 Abs. 3 Nr. 2 SGB XII gestrichen werden, als auch die zwingende Voraussetzung zur Lebensunterhaltssicherung in § 20 Abs. 2 AufenthG. Vielmehr ist es sinnvoll, die Lebensunterhaltssicherung, wie bei anderen Aufenthaltstiteln auch, nur als Regelerteilungsvoraussetzung vorzusehen, von der in bestimmten Fällen abgewichen werden kann. Ansonsten droht für diese Personen, deren weiterer Aufenthalt ausdrücklich im öffentlichen Interesse liegt, dass sie während der Zeit der Arbeitsuche unter dem Existenzminimum leben müssen.

Im neuen § 20 Abs. 2 (§ 20 Abs. 4 alter Fassung) sollte daher Satz 1 gestrichen werden.

Nr. 15 (§ 20a, Chancenkarte)

Die Einführung der „Chancenkarte“ mit einem Punktesystem ist grundsätzlich begrüßen.

Die Chancenkarte nach § 20a AufenthG sollte allerdings auch für Personen eine Chance bieten, die sich bereits aus anderen Gründen als der Erwerbstätigkeit oder Ausbildung in Deutschland aufhalten – etwa aus familiären oder humanitären Gründen. Dies kann etwa dann von Bedeutung sein, wenn die Voraussetzungen für die ursprüngliche Aufenthaltserlaubnis entfallen sind. Es ist nicht nachvollziehbar, dass für diese Personen, die möglicherweise bereits seit längerer Zeit in Deutschland leben, kein Zugang zur Chancenkarte bestehen soll.

Daher sollte § 20a Abs. 4 S. 2 des Entwurfs gestrichen werden.

Art. 5: Änderungen SGB II (§ 7, Erweiterung der Leistungsausschlüsse mit Aufenthalt zur Arbeits-, Ausbildungs- oder Studienplatzsuche oder mit Chancenkarte)

Die Leistungsausschlüsse im SGB II werden ausgeweitet auf Personen, die ein Aufenthaltsrecht allein zum Zwecke der Suche nach einem Ausbildungsplatz oder einem Studienplatz haben oder im Besitz der „Chancenkarte“ nach § 20a AufenthG sind. Dies ist abzulehnen.

- **Statt einer Ausweitung der Ausschlüsse, sollte der Ausschluss gem. § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 2b) SGB II gestrichen werden.** Dieser ist nicht sinnvoll und sozialpolitisch nicht vertretbar. Insbesondere Personen, die bereits in Deutschland einen Abschluss absolviert und etwa eine betriebliche Ausbildung gemacht haben und damit auch in die Sozialsysteme eingezahlt haben, muss auch ein Anspruch auf Leistungen nach SGB II eingeräumt werden. Dies ist nicht nur aus Gründen der verfassungsmäßigen Vorgabe der Sicherung des Existenzminimums notwendig, sondern auch aus Gründen einer verbesserten Arbeitsmarktintegration sinnvoll.

In § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 2b SGB II sollte daher folgender Halbsatz ergänzt werden:

„dies gilt nicht, wenn die Person zuvor bereits ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Inland hatte und im Besitz eines Aufenthaltstitels zu einem anderen Zweck war oder ein Freizügigkeitsrecht aus anderen Gründen erfüllt hat;“

Referentenentwurf: Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

Der Entwurf zu einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung umfasst insbesondere Änderungen der Beschäftigungsverordnung (BeschV), die die vorgesehenen Änderungen des AufenthG flankieren. In den geplanten Änderungen der BeschV sind folgende Punkte von besonderer Bedeutung:

- Die **Westbalkanregelung** wird entfristet und das Kontingent erhöht.
- Die Beschäftigung aufgrund **beruflicher Erfahrung** wird ermöglicht, auch wenn kein in Deutschland anerkannter Berufsabschluss vorliegt. Voraussetzung ist in diesem Fall allerdings, dass ein im Ausland anerkannter, mindestens zweijähriger Berufsabschluss und mehrjährige Berufserfahrung gegeben sind.
- Es wird eine **kontingentierte Kurzzeitbeschäftigung** unabhängig von der Qualifikation für sechs Monate eingeführt.
- Die Zustimmung für eine Tätigkeit als **Pflegehilfskraft** wird ermöglicht.

Der Paritätische wird im Folgenden nur auf einzelne Aspekte der Beschäftigungsverordnung eingehen, insbesondere jene für die Änderungsbedarf gesehen wird:

Artikel 1: Änderung der BeschV

Nr. 2 (§ 26 Abs. 2, Entfristung Westbalkanregelung)

- Die Entfristung der Westbalkanregelung ist zu **begrüßen**.

Artikel 2: Weitere Änderungen der BeschV

Nr. 1 (§ 1 Abs. 2, Gehaltsgrenze für ab 45-Jährige)

Personen, die erstmalig eine Zustimmung der BA für eine Beschäftigung erhalten und 45 Jahre oder älter sind, müssen in bestimmten Fällen ein festgelegtes Mindesteinkommen erzielen. Dies gilt bisher bereits für Personen,

- die als **Berufskraftfahrer*innen** (§ 24a BeschV) oder
- nach der **Westbalkanregelung** (§ 26 Abs. 2 BeschV)

die Zustimmung erhalten. Hinzu kommen künftig Personen,

- die mit besonderer **berufspraktischer Erfahrung** ohne formale Qualifikation (§ 6 BeschV) oder
- als **Pflegehilfskräfte** (§ 22a BeschV) eine Zustimmung erhalten.

Die Gehaltsgrenze liegt im Jahr 2023 bei **48.180 Euro brutto** jährlich. Es soll künftig im Einzelfall ein erleichtertes Absehen von dieser Gehaltsgrenze eingeräumt werden, *„wenn ein öffentliches, insbesondere ein regionales, wirtschaftliches oder arbeitsmarktpolitisches Interesse an der Beschäftigung besteht, insbesondere wenn die Gehaltsschwelle nur geringfügig unterschritten oder die Altersgrenze nur geringfügig überschritten wird“*. Ein besonderer Ausnahmefall muss nicht mehr vorliegen.

- Die Gehaltsgrenze ist jedoch so hoch, dass sie **ein faktisches Ausschlusskriterium** für über 44-Jährige darstellt – jedenfalls für Berufskraftfahrer*innen, für Personen, die nach der Westbalkanregelung eine Zustimmung erhalten sowie für Pflegehilfskräfte. Bei diesen Personen dürfte ein derart hohes Gehalt in der Regel ausgeschlossen sein. Daran werden auch die weiterhin engen Grenzen eines Absehens von der Gehaltsgrenze nichts ändern, zumal es in der Praxis schwierig umsetzbar sein wird, das öffentliche Interesse zu begründen. Aus diesem Grund sollte die Gehaltsgrenze gestrichen oder zumindest deutlich abgesenkt werden.
- Für Personen nach der Westbalkanregelung soll es – anders als für die anderen Personengruppen – auch künftig keine Möglichkeit eines Abweichens von der Einkommensgrenze geben, wenn das Gehalt **nur geringfügig unterschritten** wird. Diese Ungleichbehandlung gegenüber den anderen Gruppen

ist nicht nachvollziehbar, auch aus der Verordnungsbegründung lässt sich kein sachlicher Grund dafür entnehmen.

Nr. 2 (§ 2, Vermittlungsabsprachen für Aufenthalt zum Zwecke der beruflichen Anerkennung im Gesundheits- und Pflegebereich)

- Die Möglichkeiten einer Zustimmung zur Beschäftigung im Rahmen des beruflichen Anerkennungsverfahrens aufgrund von Vermittlungsabsprachen werden erweitert. Dies betrifft insbesondere den Gesundheits- und Pflegebereich. Der „**enge**“ **Zusammenhang** zwischen der Ausübung einer Beschäftigung und den erforderlichen berufspraktischen Kenntnissen muss nicht mehr bestehen. Ein **konkretes Arbeitsplatzangebot** im Gesundheits- und Pflegebereich nach der Anerkennung muss nicht mehr vorliegen. Diese Änderungen werden begrüßt.

Nr. 4 (§ 6 , Beschäftigung bei ausgeprägter berufspraktischer Erfahrung)

Es wird eine Beschäftigungsmöglichkeit für Personen eingeführt, die zwar keinen in Deutschland anerkannten Abschluss, aber einen im Ausland anerkannten, mindestens zweijährigen Berufsabschluss und mehrjährige Berufserfahrung haben:

Die Regelung wird grundsätzlich geöffnet, über den bisherigen Bereich der IT- und Kommunikationstechnologie hinaus. Voraussetzungen sind hierfür:

- Mindestens **zweijährige Berufserfahrung** in den letzten fünf Jahren.
- 45 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze (39.420 Euro brutto jährlich).
- Im Herkunftsstaat anerkannte mind. zweijährige Berufsqualifikation oder Hochschulstudium (Ausnahme für IT).

Aus Sicht des Paritätischen ist es jedoch **nicht nachvollziehbar**, warum § 9 BeschV keine Anwendung finden soll: Dies führt dazu, dass – anders als für nahezu alle anderen Gruppen – auch nach dreijähriger Voraufenthaltszeit oder zweijähriger Vorbeschäftigungszeit kein zustimmungsfreier Arbeitsmarktzugang für jede andere Beschäftigung besteht. Dadurch werden Abhängigkeitsverhältnisse verfestigt, bis nach deutlich längerer Zeit die Voraussetzungen für eine Niederlassungserlaubnis erfüllt sind.

Der Paritätische schlägt daher vor, den geplanten § 6 Abs. 2 S. 1 BeschV zu streichen.

Nr. 5 (§ 8, Aus- und Weiterbildung)

- Für § 16a AufenthG (Ausbildung) wird die **Vorrangprüfung gestrichen**. Das ist sehr zu begrüßen.

- Für bestimmte Aufenthalte nach § 16d AufenthG (Anerkennungsverfahren) muss vor der Einreise noch **kein Weiterbildungsplan** vorliegen. Auch das ist aus Sicht des Paritätischen sinnvoll.

Nr. 9 (§ 15d, Kurzzeitige kontingentierte Beschäftigung)

Die im §15d BeschV vorgesehene Möglichkeit der kurzzeitigen Beschäftigung für Geringqualifizierte ist grundsätzlich zu begrüßen. Es muss aber sichergestellt sein, dass den Betroffenen der Zugang zu anderen Aufenthaltstiteln offensteht. In diesem Zusammenhang sollte auch für diejenigen, die visumsfrei eingereist sind die Erteilung eines Aufenthaltstitels ohne vorherige Ausreisenotwendigkeit eingeräumt werden.

Nr. 10 (§ 22a, Pflegehilfskräfte)

Es wird die Möglichkeit zur Zustimmung zu einer Beschäftigung als Pflegehilfskraft eingeführt. Dies ist aus Sicht des Paritätischen sinnvoll, da in der Vergangenheit zwar ein Aufenthalt für die Ausbildung als Pflegehilfskraft möglich war, nicht aber eine anschließende Beschäftigung. Zudem erfüllen einige Pflegekräfte mit ausländischem Abschluss zwar die Voraussetzungen für die Anerkennung als Hilfskraft aber nicht als Fachkraft.

Sinnvoller wäre es aus Sicht des Paritätischen jedoch gewesen, die Ausbildung als Pflegehelfer in § 2 Abs. 12a bzw. 12b AufenthG einer qualifizierten Berufsausbildung gleichzustellen.

Außerdem sollte die **hohe Einkommensgrenze für über 44-Jährige** gestrichen werden, da diese für Hilfskräfte völlig illusorisch ist und damit ein faktisches Ausschlusskriterium darstellt. Zudem dürfte bei Pflegehilfskräften die Voraussetzung des öffentlichen Interesses stets erfüllt sein.

Aus Sicht des Paritätischen ist nicht nachvollziehbar, warum § 9 BeschV keine Anwendung finden soll.

Nr. 11 (§ 26 Abs. 2, Westbalkanregelung)

Die Westbalkanregelung wird vom Paritätischen insgesamt positiv beurteilt, da sie Menschen aus den Westbalkanstaaten Aufenthaltsmöglichkeiten in Deutschland schafft. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass viele Menschen der Westbalkanstaaten eine Nähe zu Deutschland aufweisen, da sie aufgrund einer Flucht teilweise viele Jahre selbst im Land gelebt haben oder über familiäre Anknüpfungspunkte verfügen.

Gerade vor diesem Hintergrund sieht der Paritätische weiterhin erheblichen Verbesserungsbedarf bei der Westbalkanregelung: Die vorgesehene Änderung der aktuellen Regelung beabsichtigt zwar eine Erhöhung des Kontingents von 25.000 auf **50.000** Zustimmungen. Allerdings zeichnet sich die Westbalkanregelung, im Vergleich zu anderen Regelungen, in vielen Aspekten durch eine **Schlechterstellung der Rahmenbedingungen für die betroffenen Personen** aus.

Diese Schlechterstellungen sollten aufgegeben werden:

- Der Ausschluss der **Anwendung von § 9 BeschV** (Zustimmungsfreiheit für Arbeitgeberwechsel nach mehrjährigem Voraufenthalt / Vorbeschäftigung)

sollte gestrichen werden. Dieser führt dazu, dass auch nach mehrjähriger Vorbeschäftigungszeit und Aufenthaltsdauer weiterhin für jeden Arbeitsplatzwechsel eine neue Zustimmung (inkl. Vorrangprüfung) eingeholt werden muss. In Folge dessen erhöht sich für die Betroffenen die Gefahr von Ausbeutbarkeit und Abhängigkeitsverhältnissen, da jeder geplante Arbeitgeberwechsel die Gefahr einer Ablehnung mit sich bringt. Stattdessen sollte, wie bei fast allen anderen Aufenthalts- bzw. Zustimmungszwecken, nach einer gewissen Zeit die Arbeitgeberbindung entfallen, um den Betroffenen Planungssicherheit, Flexibilität und Unabhängigkeit zu ermöglichen.

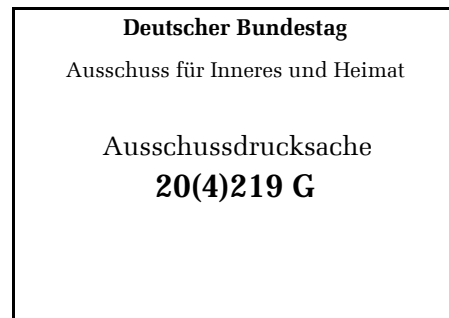
- Die Einholung der **Zustimmung und des Aufenthaltstitel auch in Deutschland** sollte ermöglicht werden. Bislang muss der Erstantrag zwingend bei der Botschaft im Herkunftsstaat erfolgen. Dies führt dazu, dass etwa Personen, die aus anderen Gründen einen Aufenthaltstitel haben, der nicht verlängert werden kann, zunächst ausreisen müssen und dann sehr lange auf die Wiedereinreise warten müssen. Dies ist nicht sinnvoll. Vielmehr sollte für bereits in Deutschland lebende Personen eine Zustimmung in Deutschland eingeholt werden können. Es wäre darüber hinaus notwendig, auch aus dem Asylverfahren oder dem geduldeten Aufenthalt einen Spurwechsel in die Westbalkanregelung zu ermöglichen.
- Es sollte auf den **Ausschluss des Titels verzichtet werden, wenn zuvor AsylbLG** bezogen worden ist. Diese Regelung ist nicht länger erforderlich. Ursprünglich war damit – zu Zeiten sehr hoher Zugangszahlen ins Asylverfahren aus den Westbalkanstaaten – beabsichtigt, eine schnelle Ausreise von Asylsuchenden oder Geduldeten zu fördern, da mit dieser der Ausschluss wegen vorherigem AsylbLG-Bezug vermieden werden konnte. Diese Alternative ist nach dem geltenden Recht jedoch nicht mehr vorgesehen, da nun in allen Fällen eine zweijährige Sperre nach AsylbLG-Bezug besteht. Damit werden mögliche Beschäftigungen für einen sehr langen Zeitraum verhindert, ohne eine Steuerungsmöglichkeit zu entfalten.
- Die Westbalkanregelung sollte in **das beschleunigte Verfahren** gem. § 81a AufenthG aufgenommen werden. Momentan dauern die Visaverfahren sehr lange, bis zu einem Jahr und länger. Damit wird die Anbahnung von Beschäftigungen erschwert oder verhindert. Durch eine Aufnahme in das beschleunigte Verfahren, wie sie z. T. auch für Berufskraftfahrer*innen vorgesehen ist, könnte dem entgegengewirkt werden.
- Auf die **Mindesteinkommensgrenze** für über 44-Jährige sollte verzichtet werden, da sie insbesondere für gering qualifizierte Personen einer faktischen Einreisesperre gleichkommt. Zumindest sollten jedoch Ausnahmemöglichkeiten, wie für andere Gruppen, eingeführt werden. Nach jetzigem Verordnungsentwurf wäre die Westbalkanregelung die einzige Regelung, für die die erweiterten Ausnahmemöglichkeiten nicht vorgesehen sind. Diese Ungleichbehandlung ist nicht nachvollziehbar.

19.05.2023

Privatdozent Dr. Roman Lehner

Georg-August-Universität Göttingen
Juristische Fakultät
Institut für Öffentliches Recht

Platz der Göttinger Sieben 5
37073 Göttingen



Göttingen, 21. Mai 2023

Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestags am 22. Mai 2023

zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung:

Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung (BT-Drs. 20/6500)

I. Einführung und Überblick

Im Folgenden steht keine umfassende rechtliche Würdigung des vorliegenden Gesetzentwurfs, sondern eine **problemorientierte Übersicht** über zentrale Regelungsinhalte und hervorhebenswerte Diskussionspunkte.

Schon das **Fachkräfteeinwanderungsgesetz von 2019**¹ war kein großer Wurf und man konnte seinerzeit sagen: „Zum Glück!“² Die damalige Novelle bildete den (vorläufigen) Schlusspunkt einer mit dem Zuwanderungsgesetz von 2004 einsetzenden **Liberalisierungsperiode** im deutschen Erwerbsmigrationsrecht. Bereits vor Erlass des Reformgesetzes von 2019 war zu konstatieren, dass, auch im internationalen Vergleich, die materiellen Regelungen für die qualifizierte Arbeitsmigration

¹ Vom 15.8.2019 (BGBl. I, S. 1307).

² So zum damaligen Referentenentwurf für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz: *Lehner/Kolb*, Zum Glück kein großer Wurf, F.A.Z.-Einspruch vom 28.11.2018.

nach Deutschland außerordentlich liberal gewesen sind.³ Insofern wurde das bereits vorhandene und jedenfalls für den Bereich der nachfrageorientierten Fachkräftezuwanderung – also bezogen auf Personen, die bereits über eine konkrete Arbeitsplatzzusage (§ 18 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG) verfügen – weitreichend geöffnete Zuwanderungsrecht durch das Fachkräfteeinwanderungsgesetz von 2019 lediglich punktuell weiterentwickelt.⁴ Insbesondere verzichtete der damalige Reformgesetzgeber – mit guten Gründen⁵ – auf die (ergänzende) Einführung eines Punktesystems. Der Sektor der angebotsorientierten, mithin humankapitalorientierten Fachkräftezuwanderung – also bezogen auf Personen ohne Arbeitsplatzzusage, die zum Zweck der Suche eines Arbeitsplatzes einwandern wollen – wurde zwar etwas ausgebaut. Insbesondere können seither auch nichtakademische Fachkräfte zum Zweck der Arbeitsplatzsuche mit einem nationalen Visum nach Deutschland kommen (§ 20 Abs. 1 AufenthG). Indes sind die, auch bereits für den akademische Fachkräfte betreffenden Vorgängersuchtitel, vielfach kritisierten Mängel⁶ dieser Zuwanderungsoption (zu kurzer Zeitraum, keine Möglichkeit der Erwerbstätigkeit während der Suchphase) auch 2019 nicht beseitigt, sondern fortgeschrieben worden. Der humankapitalorientierte Ansatz blieb somit ein Rudiment,⁷ in der Praxis wurde und wird der Suchtitel von Fachkräften kaum genutzt und stattdessen zur Arbeitsplatzsuche sogar eher auf eine Einreise mit einem Schengen-Visum gesetzt.

Ein Grund hierfür ist in der zu Recht vielbeklagten **Überlastung der deutschen Auslandsvertretungen** zu suchen, welche nicht in der Lage sind, Vorsprachetermine binnen einer zumutbaren Frist zu ermöglichen.⁸ Im Kampf um die ‚besten Köpfe‘ erweist sich das Visumverfahren als **echte Belastung für den Zuwanderungsstandort Deutschland**. Man muss hier von ernstzunehmenden Vollzugsmängeln sprechen, die – ganz ungeachtet von den materiellen Einwanderungsregelungen – dringend angegangen werden müssen. Insofern gilt, dass die materiellen Reformvorschläge, die in dem vorliegenden Gesetzentwurf versammelt sind, überhaupt nur dann eine reelle Veränderung des Zuwanderungsgeschehens in Bezug auf dringend benötigte Fachkräfte bewirken wird, sofern die Vollzugsmängel durch eine entsprechende Ertüchtigung der Verwaltungskraft in den Auslandsvertre-

³ Dazu *Langenfeld/Lehner*, in: ZAR 2020, 215 (216) m.w.N.

⁴ Siehe bereits *Lehner*, in: Hailbronner, AuslR, 128. Lfg., § 18 AufenthG, Rn. 33; *Lehner*, in: ZAR 2022, 144 (144 f.).

⁵ Vgl. *Kolb/Lehner*, in: NVwZ 2018, 1181 ff.

⁶ Aktuell und statt vieler *Uznanski*, in: ZAR 2022, 156 (157 f.).

⁷ Kritisch *Lehner*, in: ZAR 2022, 144 (146).

⁸ Vgl. hierzu instruktiv und kritisch *Offer/Mastmann*, in: ZRP 2022, 234 (234 f.). Mit ähnlich gut begründeter Kritik am „Zuwanderungsmanagement“ insgesamt *Offer*, in: ZAR 2022, 147.

tungen behoben oder jedenfalls stark abgemildert werden. **Der Gesetzgeber allein kann keine Fachkräfte nach Deutschland lotsen.** Jedes noch so ‚clevere‘ Erwerbsmigrationsregime ist am Ende von nur geringem Wert, wenn die effektive Vollziehung der materiellen Regelungen nicht gewährleistet ist. Auch die Etablierung einer, an sich zu begrüßenden, festen Informations- und Beratungsstruktur (§ 45b AufenthG) wird an diesem Befund nichts ändern können.

Wie auch schon 2019 kann auch für das Jahr 2023 festgehalten werden, dass das Fachkräfteeinwanderungsrecht **keines Systemwechsels** bedarf, vielmehr eine **Systemoptimierung** erforderlich ist. Der vorliegende Entwurf beschränkt sich nicht auf punktuelle Änderungen, sondern will einige mutige Schritte gehen, um einerseits die **humankapitalorientierte Zuwanderungsschiene signifikant auszubauen** und zu stärken und um andererseits dem in der Praxis erheblichen Problem der oftmals nicht vorliegenden Voraussetzungen zur – bislang grundsätzlich stets erforderlichen (§ 18 Abs. 2 Nr. 4 AufenthG) – Qualifikationsanerkennung als gleichwertig zu hiesigen Ausbildungsstandards in Bezug v.a. auf Ausbildungsberufe wirksam begegnen zu können. Die Instrumente, die hierfür vorgeschlagen werden, tragen schillernde Namen. Zum einen soll, in Hinblick auf die humankapitalorientierte Zuwanderung zum Zweck der Arbeitsplatzsuche mit der „Chancen-Karte“ ein Titel geschaffen werden, der einerseits (akademische wie nicht-akademische) Fachkräfte adressiert und andererseits sonstige Arbeitskräfte, für welche dann ein vereinfachtes Punktesystem maßgeblich sein soll.

Zum anderen soll, in Hinblick auf die **nachfrageorientierte Zuwanderung** zum Zweck der Ausübung einer Erwerbstätigkeit, mit dem Abstellen auf Berufserfahrungen im Ausland auf Grundlage einer dort staatlich anerkannten Berufsausbildung („Erfahrungssäule“), ein **weiterer Zuwanderungskanal** für solche Arbeitskräfte eröffnet werden, die mangels Erfüllung der Voraussetzungen zur qualifikatorischen Gleichwertigkeitsanerkennung über den Fachkräftekanaal nicht einwandern können. Humankapital- und Erfahrungsorientierung treffen sich schließlich in dem Punktesystem, auf welches die Chancen-Karte aufbauen soll, da dieses gerade solche Personen adressiert, welche trotz Vorhandensein einer staatlich anerkannten Ausbildung im Heimatstaat nicht als Fachkraft nach hiesigen Standards anerkannt werden können. Für Fachkräfte i.S.d. deutschen Rechts (§ 18 Abs. 3 AufenthG) hingegen steht die Chancen-Karte offen, ohne dass es der Erzielung eines bestimmten Punktwerts bedürfte.

Eine echte Innovation stellt die Einbeziehung von Ausländern, die bereits ein Anerkennungsverfahren durchlaufen haben, bei denen indes einzelne Voraussetzungen für eine Vollanerkennung noch fehlen, in den Suchtitel der Chancen-Karte dar (§ 20b Abs. 1 Nr. 1 AufenthG-E.). Diese können fortan die Chancen-Karte nutzen, um einen Arbeitgeber zu finden, der betriebsintern die Möglichkeit zur Nachqualifikation bieten kann. Umgekehrt sieht der Entwurf für den Nachqualifikationsbereich selbst mit dem Modell der Anerkennungspartnerschaft (§ 16d Abs. 3a AufenthG-E.) eine Möglichkeit vor, ganz ohne Durchlaufen des Anerkennungsverfahrens direkt zum Zweck der betriebsinternen Nachqualifikation zuzuwandern. Es zeigt sich hier, dass **das Konzept der Erfahrungssäule tatsächlich querschnittsartig das Zuwanderungsrecht durchzieht**, indem Inhabern einer im Ausland staatlich anerkannten Ausbildung mit gewisser Berufserfahrung die Möglichkeit entweder zur Einwanderung zum Zweck der qualifizierten Erwerbstätigkeit (§ 19c Abs. 2 AufenthG i.V.m. § 6 BeschV-E.), zur Einwanderung zum Zweck der Arbeitsplatzsuche (Chancen-Karte gem. §§ 20a, 20b AufenthG) oder eben zur Einwanderung zum Zweck der Nachqualifikation eröffnet wird, letzteres unter der Voraussetzung, dass der Arbeitgeber ein konkretes Arbeitsplatzangebot zur nachqualifikationsbegleitenden Beschäftigung unterbreitet und die reale Ermöglichung der Nachqualifikation im Betrieb zusagt und auch leisten kann.

Die **normative Verkoppelung von Erfahrungssäule und Nachqualifikationszuwanderung** ist besonders zu begrüßen, weil hierüber einerseits die Zugangsmöglichkeiten für im Ausland Qualifizierte ohne (aktuelle) Gleichwertigkeitsanerkennungschance weiter erleichtert werden. Die Entbehrlichkeit des zeitaufwändigen Anerkennungsverfahrens für Personen, die von vornherein nur mit einem Teilanerkennungsbescheid (sog. Defizitbescheid) rechnen können, mithin ohnehin nur als Nachqualifikationsmigranten eine Zuzugschance haben, dürfte in der Praxis die Attraktivität des Einwanderungsrecht stärken. Zugleich wird das Segment der Nachqualifikationszuwanderung gestärkt. Dies ist von Vorteil, weil Erwerbszuwanderung ohne als gleichwertig anerkannte Berufsqualifikation immer die Gefahr birgt, dass bei Verlust des (ersten) Arbeitsplatzes die Chancen, eine Anschlussbeschäftigung zu finden, reduziert sind. Mit Blick auf eine auch langfristig erfolgreiche Arbeitsmarktintegration ist die direkte erwerbsbezogene Zuwanderungsermöglichung auf Grundlage der **Erfahrungssäule mit gewissen Risiken verbunden** und dies unabhängig davon, ob direkt ein kontrahierungswilliger Arbeitgeber in Deutschland vorhanden ist oder aber die Chancen-Karte genutzt wird, um einen Arbeitsplatz zu finden.

II. Einzelne Gesichts- und Kritikpunkte

1. Streichung des Passungskriteriums in §§ 18a, b AufenthG: Warum dann überhaupt noch Qualifikationsnachweis?

Nach dem Entwurf sollen über die Streichung des Erfordernisses der berufsfachlichen Passung (sog. Passungskriterium)⁹ künftig Fachkräfte i.S.d. § 18 Abs. 3 AufenthG *jede Art* einer qualifizierten Erwerbstätigkeit ausüben können. Damit sollen für nicht reglementierte Berufe, bei den anderen steht die berufsrechtlich induzierte Voraussetzung des § 18 Abs. 2 Nr. 3 AufenthG einer solchen Flexibilisierung entgegen, auch **„unpassend“ qualifizierte Fachkräfte** auf ein konkretes Arbeitsplatzangebot hin zum Zweck der Ausübung einer Erwerbstätigkeit einwandern dürfen. Der nachfrageorientierte Zuwanderungspfad wird somit nicht nur flexibilisiert, vielmehr wird dem **Arbeitgeber** an dieser Stelle ein entsprechender Einschätzungsspielraum eingeräumt und somit dessen **Rolle als Steuerungsinstanz** im Zuwanderungsgeschehen gestärkt. Allerdings schafft der Entwurf mit der Streichung des Passungskriteriums für Fachkräfte, also der Vorgabe, wonach bislang nur eine Zuwanderung in qualifikationsadäquate Beschäftigungen möglich ist, verschiedene **flexibilisierungsbezogene Kohärenzprobleme**.

Zunächst gehen die Entwurfsverfasser davon aus, dass eine passgenaue Qualifizierung in nicht reglementierten Berufen nicht zwingend erforderlich sein soll. Es stellt sich dann aber die Frage, weshalb der Zugang zu qualifizierten nicht reglementierten Beschäftigungen lediglich nicht passend qualifizierten Fachkräften vorbehalten sein soll, gänzlich unqualifizierten Ausländern aber nicht. Ausbildungsrechtlich betrachtet sind nicht passend, sondern lediglich anderweitig qualifizierte Personen für eine qualifizierte Tätigkeit nicht automatisch und wohl auch nicht eher besser befähigt als solche, die von vornherein keine Fachkräfte sind. **In Bezug auf die konkrete Beschäftigung ist bei Nichteinschlägigkeit des Passungskriteriums die Fachkraft im Zweifel genauso fachfremd wie die unqualifizierte Arbeitskraft.** Sofern die Beschränkung auf Fachkräfte an dieser Stelle von dem Gedanken getragen sein sollte, dass Fachkräfte auch über den ersten Arbeitgeber hinaus bessere Beschäftigungsaussichten haben und insofern die langfristigen Integrationserwartungen positiver sein

⁹ Siehe *Lehner*, in: Hailbronner, AuslR, 128. Lfg., § 18a AufenthG, Rn. 10. Das Passungskriterium wurde 2019 indes durch die Verwendung des Wortes „befähigt“ etwas offener gefasst, sodass auch Tätigkeit im qualifikationsnahen Berufsfeld erfasst sind, siehe *Lehner*, ebd.

könnten, kann dem entgegen gehalten werden, dass Nicht-Fachkräfte, denen es gelingt, einen Arbeitgeber davon zu überzeugen, eine qualifizierte Beschäftigung leistungsmäßig ausfüllen zu können, regelmäßig eine nicht zu unterschätzende Arbeitsmarktaffinität mitbringen dürften.

Weiterhin ist es nicht recht nachzuvollziehen, weshalb bei Streichung des Passungskriteriums eine Fachkraft, die ein Arbeitsplatzangebot für eine fachfremde Qualifikationsbeschäftigung aufweisen kann, gleichwohl weiterhin zum Durchlaufen eines Qualifikationsanerkennungsverfahrens zum Zweck der Feststellung der qualifikatorischen Gleichwertigkeit i.S.d. § 18 Abs. 2 Nr. 4 AufenthG gezwungen sein soll. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass diese Verfahren insbesondere bei nicht akademischen Ausbildungsberufen kompliziert und langwierig sind, erscheint es **geradezu widersinnig, auf die Durchführung dieses Verfahrens auch in den Fällen zu bestehen, in denen gar keine qualifikationsadäquate Beschäftigung angestrebt wird.** Auch mit Blick auf etwaige künftige Beschäftigungen im passenden Qualifikationssegment erscheint die Gleichwertigkeitsfeststellung dann nur eingeschränkt sinnvoll, weil zum einen die Annahme einer potenziellen qualifikationsadäquaten Beschäftigung in der Zukunft spekulativ ist und spekulative Annahmen keine überzeugende Grundlage für strenge Vorabüberprüfungen bilden und da zum anderen mit Blick auf die qualifikationsadäquaten Beschäftigungen als Folge der Streichung des Passungskriteriums ohnehin jede beliebige Fachkraft zugelassen werden kann. Zwar könnten Fachkräfte das Durchlaufen des Qualifikationsanerkennungsverfahrens bei Aussicht auf eine qualifikationsfremde Beschäftigung in der Praxis umgehen, indem sie die Zugangsmöglichkeiten des § 19c Abs. 2 AufenthG i.V.m. § 6 BeschV-E. nutzen. Allerdings setzte diese Option dann Berufserfahrung voraus, was Berufsanfänger ausschliesse und insgesamt rechtlich weniger günstig ausgestaltet ist (behördliche Ermessensentscheidung, keine Anwendung der besonderen Verfestigungsoption in § 18c AufenthG).

Und schließlich fragt sich, weshalb **ausländischen Fachkräften**, die das Qualifikationsanerkennungsverfahren auf sich nehmen, obwohl sie keine qualifikationsadäquate Beschäftigung anstreben, die Zuwanderung in eine **nicht qualifizierte Beschäftigung** verwehrt sein soll. Sofern die bezweckte Privilegierung nicht passend qualifizierter Fachkräfte gegenüber unqualifizierten Arbeitskräften (jedenfalls solchen ohne hinreichende Berufserfahrung) auf der Vorstellung beruht, dass Fachkräfte auch langfristig besser auf dem Arbeitsmarkt ‚unterkommen‘ dürften, scheinen keine zwingenden Gründe dafür vorzuliegen, die Fachkräftezuwanderung in nicht qualifizierte Beschäftigungen auszuschließen.

Am Ende drängt sich der Eindruck auf, als wolle man einerseits die Qualifikationseinschätzungskompetenz des Arbeitgebers stärken und scheute sich andererseits davor, dies dann auch konsequent zu umzusetzen. Geradezu verstohlen ist in § 26 Abs. 2 BeschV-E. nun vorgesehen, dass das Jahreskontingent für die qualifikationsunabhängige Erwerbszuwanderung aus den Westbalkan-Staaten auf 50.000 erhöht werden soll. **Ein kohärenter politischer Gestaltungswille bezogen auf den Umgang mit qualifikationsunabhängiger Erwerbsmigration erscheint jedenfalls weiterhin nicht erkennbar zu sein.**

2. Materielle Regelungskomplexität, keine Änderungen im Verfahrensrecht

Mit dem vorliegenden Entwurf würde bei Gesetzesannahme die materielle Regelungskomplexität des Erwerbszuwanderungsrechts weiter ansteigen. Das ist an sich nicht problematisch, da die Änderungen und konzeptionellen Nejustierungen an den grundlegenden gesetzlichen Weichenstellungen nicht rütteln. Auch weiterhin wird der Schwerpunkt auf der nachfrageorientierten Zuwanderung liegen, die angebotsorientierte Zuwanderungsschiene ist bereits seit längerem im Gesetz angelegt und wird lediglich weiter ausgebaut. Beide „Säulen“ werden im Grunde nur weiterentwickelt, einzig die Einfügung der „Erfahrungssäule“ bringt einen konzeptionell ganz neuartigen Steuerungsansatz hinein, der zwar für den IT-Bereich seit 2019 (§ 6 BeschV) schon besteht, indes erst nun infolge der Entsektoralisierung auch für eine große Vielzahl von Verwaltungsverfahren grundlegend sein wird.

Bereits die heute bestehende materielle Regelungsdichte stellt die Behörden, namentlich die Ausländerbehörden, vor allem aber die Auslandsvertretungen und in dem Zusammenhang dann auch die Qualifikationsanerkennungsstellen, vor Herausforderungen, welche zusammen mit einzelnen wohlbekanntem **verwaltungsorganisatorischen Missständen** zu einer erheblichen **Dysfunktionalität im Zuwanderungsrecht** beitragen. Vor diesem Hintergrund ist es nur schwer verständlich, dass der vorliegende Entwurf sich im Wesentlichen auf materiell-rechtliche Nejustierungen fokussiert und praktisch keine verfahrensbezogene Rechtsänderungen vorsieht.

Die bereits mit der Einführung des **beschleunigten Fachkräfteverfahrens** (§ 81a AufenthG) im Jahr 2019 angelegte **Bündelungskonzeption**, wonach also ausländerrechtliche und andere (v.a. qualifikationsanerkennungsrechtliche) Verfahren bei einer Stelle zusammengeführt werden sollen, welche dann entweder selbst (vor-)entscheidet (Ausländerrecht) oder aber die Entscheidungen einholt

(Qualifikationsanerkennung/Berufsausübungsberechtigung) und so – unter verfahrensmäßiger Einbeziehung des Arbeitgebers vor Ort – die ausländische Fachkraft entlastet,¹⁰ sollte weiterverfolgt und ausgebaut werden. Die ausländerbehördliche Vorabzustimmung sollte auch in der Praxis ganz zeitnah (vgl. § 31a AufenthV) zur Visumerteilung führen können. Hier sind **unterschiedliche Ansätze** denkbar, die – außerhalb des § 81a AufenthG – von einem sponsorgestützten Schnellverfahren unter Einbeziehung des „Bundesgrenzschutzes“ i.S.d. Art. 87 Abs. 1 GG¹¹ bis hin zur Schaffung eines eigenständigen Bundesamts für Fachkräfteeinwanderung nach Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG reichen. Konkret diese beiden Ansätze hätten den Vorteil, dass über die Schaffung einer zentralen Verwaltungsinstanz mit entsprechender Kapazität auch visumtypische (insbesondere sicherheitsrelevante)¹² Prüfungselemente so weitgehend vorstrukturiert werden könnten, dass tatsächlich mit einer erheblichen Beschleunigung im Visumverfahren zu rechnen sein würde.

Alternativ könnte erwogen werden, wenigstens **das bestehende beschleunigte Fachkräfteverfahren** signifikant zu **stärken**. Zum einen wäre zu empfehlen, die Einrichtung sog. **zentraler Ausländerbehörden** (vgl. § 71 Abs. 1 S. 5 AufenthG) für die Länder **obligatorisch** vorzusehen,¹³ um das eigentliche Fachkräfteverfahren aus § 81a AufenthG, nämlich das ausländerbehördliche Vorabzustimmungsverfahren durch Zentralisierung der Verwaltungskapazitäten wenigstens auf Länderebene zu effektuieren. Über den Erlass von **Verwaltungsvorschriften für den Bereich der Fachkräftezuwanderung** (vgl. Art. 84 Abs. 2 GG) könnten hier auch einheitliche Steuerungsvorgaben implementiert werden, insbesondere mit Blick auf die zwischen Behörde und Arbeitgeber abzuschließende Verfahrensvereinbarung (§ 81a Abs. 2 AufenthG).

Überdies sollten die dem Bundesrechtszugriff unterliegenden **Beschleunigungsvorgaben aus § 14a Abs. 3 Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz (BQFG)** weiter ‚angespitzt‘ werden. Ähnlich wie im Gewerbeerlaubnisrecht (vgl. § 6a Abs. 2 GewO) könnte auch hier eine **Fiktionsregelung** greifen.¹⁴ Für den an dieser Stelle angesprochenen Bereich der nicht reglementierten Berufe (für die reglementierten Berufe verbietet sich dergleichen naturgemäß) könnte eine **Gleichwertigkeitsfiktion** bei

¹⁰ Siehe näher *Lehner*, in: Hailbronner, AusIR, 128. Lfg., § 81a AufenthG, Rn. 4, 16.

¹¹ *Offer/Mastmann*, in: ZRP 2022, 234 (236 f.).

¹² Insbesondere hierzu *Offer/Mastmann*, in: ZRP 2022, 234 (235 ff.).

¹³ Derzeit haben sieben der sechzehn Länder entgegen der „Soll“-Vorschrift des § 71 Abs. 1 S. 5 AufenthG *keine* zentralen Ausländerbehörden eingerichtet.

¹⁴ Eine (für § 81a AufenthG verschärfte) Fiktionsregelung besteht bereits in § 36 Abs. 2 S. 2 BeschV mit Blick auf die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit.

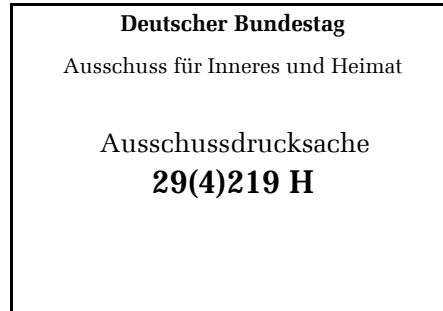
Ablauf der in § 14a Abs. 3 S. 1 BQFG vorgesehenen Regelbescheidungsfrist von zwei Monaten (ggfs. bei einmaliger begründeter Verlängerung um einen Monat) einen echten Zeit- und Effizienzgewinn für das Vorabzustimmungsverfahren bedeuten. Die mit einer solchen Fiktionsregelung stets einhergehenden Einbußen an materiell-rechtlicher Ergebnisrichtigkeit erscheinen angesichts der ohnehin vorgesehenen Streichung des Passungskriteriums (s.o.) und der besonderen Verantwortung, die der Arbeitgeber jedenfalls im Verfahren nach § 81a AufenthG übernimmt, verkraftbar. Eine Feststellungsfiktionsregelung könnte auch für die Überprüfung des Vorliegens einer ausländischen Berufsqualifikation i.S.d. § 20a Abs. 4 S. 3 Nr. 1 AufenthG-E. ein sinnvoller Regelungsansatz sein.

3. Problematische Vorgaben für arbeitsplatzsuchende Fachkräfte

Schließlich ist einerseits zu begrüßen, dass das grundsätzliche Verbot einer Erwerbstätigkeit während der Suchphase (vgl. § 20 Abs. 1 S. 4, Abs. 2 S. 2) für ausländische Fachkräfte entfällt, indes ist die vorgesehene Beschränkung auf 20 Stunden im Wochendurchschnitt (§ 20a Abs. 2 Nr. 1 AufenthG-E.) mit Blick auf das weiterhin – zu Recht – bestehende Erfordernis der eigenständigen Lebensunterhaltssicherung problematisch.¹⁵ **Es besteht die Gefahr, dass die Chancen-Karte infolge der Beschränkung der Erwerbstätigkeit ihr volles Potenzial nicht wird entfalten können.**

¹⁵ Siehe in diesem Sinne auch *Uznanski*, in: ZAR 2022, 156 (157 f.).

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat
- Sekretariat -
Platz der Republik 1
11011 Berlin



Bettina Offer, LL.M.

Rechtsanwältin Partner

Gabriele Mastmann

Rechtsanwältin Partner

Kobbachstr 3a 60433 Frankfurt
fon +49 (0) 69 9515313- 0
fax +49 (0) 69 9515313-66
www.germany-immigration.com

Frankfurt am Main, 22.05.23

Gutachterliche Stellungnahme zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns herzlich für die Einladung unserer Partnerin Bettina Offer zur öffentlichen Anhörung des oben genannten Gesetzentwurfes und nehmen wie folgt Stellung:

Wir freuen uns über die Initiative der Bundesregierung, die gesetzlichen Grundlagen zur Fachkräfteeinwanderung erneut zu überarbeiten mit dem Ziel, die Einwanderung von Drittstaatsangehörigen zum Zweck der Erwerbsmigration weiter zu befördern.

Wir begrüßen die hierzu im Gesetzesentwurf vorgeschlagenen Änderungen zur Blauen Karte EU, insbesondere die

- Absenkung der Gehaltsschwellen bei der Blauen Karte (insbesondere auch für Berufsanfänger),
- Aufnahme weiterer Tätigkeiten in die Mangelberufsliste,
- Erleichterung des Beschäftigungswechsel in den ersten 12 Monaten,
- Öffnung der Blauen Karte EU für beruflich gebildete Personen im IT Bereich, sowie
- die Einführung der Binnenmobilität für Inhaber einer Blauen Karte EU (EU-Ausland).

Darüber hinaus sieht der Entwurf weitere willkommene Erleichterungen und Öffnungen des Arbeitsmarktes vor, so bspw. die

- Freigabe jeder qualifizierten Beschäftigung für Fachkräfte auf Basis einer Aufenthaltserlaubnis,
- Erhöhung der erlaubten Nebenbeschäftigungszeiten bei Studierenden und im Anerkennungsverfahren, Einführung von Anerkennungspartnerschaften (in Teilen auf die Bedürfnisse der Pflege zugeschnitten),
- Entfristung der Westbalkanregelung bei Verdoppelung des Kontingents,

Trotz dieser willkommenen Änderungen halten wir den gegenwärtigen Gesetzesvorschlag dennoch nicht für geeignet, das in der Gesetzesbegründung genannte Ziel zu erreichen, ein Signal des Willkommens und der Dienstleistung an Fachkräfte zu vermitteln und die Anzahl der im Rahmen der Erwerbsmigration zuwandernden Drittstaatsangehörigen in den nächsten Jahren signifikant zu erhöhen.

Nach Angaben der Bundesregierung sind Jahr 2021 – sicherlich auch aufgrund der pandemiebedingten Reisebeschränkungen – lediglich 40.421 Personen aus Drittstaaten als Erwerbsmigranten zugewandert (Migrationsbericht der Bundesregierung 2021, S. 28.). Im Jahr 2019 betrug die Anzahl der zugewanderten Erwerbsmigranten immerhin 64.219. Ganz offensichtlich, sind aber beide Zahlen weit von den erforderlichen ca. 400.000 zusätzlichen Erwerbsmigranten pro Jahr entfernt, die die Bundesagentur für Arbeit als Richtgröße für die erforderliche Nettozuwanderung zum Wohlstandserhalt festgestellt hat (IAB Kurzbericht 25/2021, S. 10.). Derzeit leistet das System der Migrationssteuerung also bestenfalls 16% der Erwerbsmigration, die zur Sicherung der Fachkräftebasis und dem Erhalt der wirtschaftlichen Leistung unseres Landes erforderlich ist. Angesichts der derzeitigen Situation im Themenbereich Zuwanderungsmanagement und Visabestimmungen erscheint es allerdings als illusorisch, die mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf angestrebte Erhöhung um jährlich 65.000 zusätzliche Erwerbsmigranten zu erreichen. Ohne eine drastische Ertüchtigung der kommunalen Verwaltung und die Einführung zusätzlicher Verfahrenswege bei den bestehenden Bundesbehörden oder gar einer Bundeseinwanderungsbehörde wird eine Erhöhung der Zuwanderungszahlen im Sektor der gesteuerten Migration nicht zu erreichen sein.

1. Verwaltungsvereinfachung

Tatsächlich erleben wir bereits jetzt in der täglichen Praxis, dass sowohl die deutschen Auslandsvertretungen als auch die im Inland belegenen Ausländerbehörden und Anerkennungsstellen mit dem derzeitigen Antragsaufkommen heillos überfordert sind. Mittlerweile sind Wartezeiten von 6 – 18 Monaten bei jeder dieser Behörden ein Normalzustand, was in Einzelfällen zu kumulierten Wartezeiten von deutlich mehr als einem Jahr führen kann. Auch bei der Bundesagentur für Arbeit hat sich im vergangenen Jahr die durchschnittliche Bearbeitungszeit mehr als verdoppelt. Auf Ausländerbehörden erleben wir, dass Fachkräfte, die ihren Verlängerungsantrag rechtzeitig gestellt haben, bis zu 8 Stunden bei der „Notterminvergabe“ auf die Ausgabe ihrer Fiktionsbescheinigung warten müssen, um eine Geschäftsreisereise in das EU-Ausland antreten zu können. Diese Personen fühlen sich weder wertgeschätzt noch willkommen, sondern vielmehr als Bittsteller und Gefangene behandelt.

Insgesamt erhalten wir von vielen Mandanten die Rückmeldung, dass sie sich aufgrund der schlechten Dienstleistung, der fehlenden „Responsiveness“ deutscher Zuwanderungsbehörden und der langen Wartezeiten gerade eben nicht willkommen fühlen.

Dabei werden diese Wartezeiten von den Behörden in den seltensten Fällen transparent gemacht, was die Planung der Betroffenen und insbesondere der deutschen Arbeitgeber zusätzlich erschwert. Nach eigener Auskunft des Auswärtigen Amtes (Gz 505-511.03 E 89-2023) besteht nach wie vor keine zentrale Erfassung der jeweils aktuellen Wartezeiten der Visastellen. Wenn der Behörde sogar die grundlegende Datengrundlage zur Entscheidung fehlt, ist kaum glaubhaft, dass hier eine Verbesserung erfolgen kann. Dies umso mehr, als das Auswärtige Amt derzeit auch die Infrastruktur zur zeitnahen Bearbeitung von Schengenvisa ausbauen muss, die pandemiebedingt abgebaut wurde („Stockende Visavergabe belastet deutsche Unternehmen in China und Indien“ – Handelsblatt vom 19.05.2023.) und das BfAA nur als Backoffice unterstützen darf.

Zutreffend stellt der Normenkontrollrat in seiner Stellungnahme zu dem Entwurf daher fest, dass die Maßnahmen der „Verwaltungsvereinfachung“ kaum in einem angemessenen Verhältnis zu den Gesamtvolumina an Erfüllungsaufwänden steht, die das Regelungsvorhaben verursacht und fordert, administrative Erleichterungen zu schaffen und das Verfahren entsprechend regulatorisch zu gestalten, um den angestrebten Nutzen der Fachkräfteeinwanderung zu realisieren. Diese Einschätzung teilen wir.

Wir regen an, neben die derzeit bestehende Migrationsinfrastruktur bei einer Bundesbehörde ein Verfahren einzurichten, bei dem sich Arbeitgeber zertifizieren können, die eine definierte Seriositätsschwelle nachweisen. Den somit zertifizierten Arbeitgebern, könnten dann Prüfblickehenheiten wie z.B. die Prüfung der ausländischen Berufsqualifikationen im Rahmen von § 81a Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 AufenthG -E übertragen werden. Im Nachgang kann ein solches Verfahren weiter zu einem sponsorgestützten Antragsverfahren (vgl. Offer, ZRP 2023, 101) ausgebaut werden.

2. Digitalisierung

Die kommunale Zuständigkeit in der Durchführung des AufenthG sowie die notwendige Beteiligung von Auswärtigem Amt und Bundesagentur für Arbeit führt leider bereits jetzt zu einer Vielzahl an konkurrierenden digitalen Systemen. Dabei ist nicht nur der zu Zeitverzögerungen in der Bearbeitung führende unterschiedliche Digitalisierungsgrad bei dem Wandel von der Papierakte zur digitalen Akte problematisch, sondern auch die fehlenden Standards für die Ausgestaltung der bereits in der Nutzung befindlichen Onlineportale.

Besonders zu nennen sind hier:

- Fehlender Zugang für Rechtsdienstleister
- Fehlende Eingangsbestätigung bei einer Antragstellung (Nachweis der Fiktionswirkung)

- Antragsstrecken, die manuelle Eingaben erfordern statt Schnittstellen für Rechtsdienstleister / Personalabteilungen
- Begrenzte Möglichkeiten zum Dokumentenupload (technisch auf bspw. 1 MB pro Dokument begrenzt, inhaltlich können Zusatzdokumente nur über ungesicherte Emails eingereicht werden).
- Termineinladungen ohne Nennung einer Identifikation der eingeladenen Person (Datenschutz), die eine Zuordnung der Einladungen zu den Antragstellern bei Rechtsdienstleistern / Personalabteilungen unmöglich macht.
- Keine Sachstandsinformationen / Tracking möglich

Hier wird die verpflichtende Nutzung eines einheitlichen Systems angeregt, das durch den Bund bereit zu stellen ist.

3. Chancenkarte

Die vorgeschlagenen Regelungen zur Chancenkarte bewerten wir als interessantes Pilotprojekt, um ein Punktesystem im deutschen Ausländerrecht zu verorten. Hierbei halten wir die im Kabinettsentwurf vorgeschlagene Änderung, die die Vergabe der Punkte in einer Anlage zum Gesetz regelt, für außerordentlich wichtig, um zukünftig auf weitere Entwicklungen zeitnah reagieren zu können. Kritisch sehen wir die geringe Ausdifferenzierung des Punktekatalogs, die bei einer Vielzahl von Antragstellenden keine weitere Gewichtung nach Eignung erlaubt.

Vor allem aber befürchten wir gegenwärtig, dass die Chancenkarte in der Praxis angesichts der gegenwärtig überaus angespannten Terminlage bei den deutschen Auslandsvertretungen keine ausreichende Attraktivität entfalten wird.

In jedem Falle aber muss sichergestellt sein, dass Antragsteller für die Chancenkarte im Visumantragsverfahren nicht diejenigen Drittstaatsausländer und Fachkräfte verdrängen, die bereits einen Arbeitgeber im Inland gefunden haben und mit einem bereits unterzeichneten Arbeitsvertrag auf einen Visumstermin warten. Hier sollte der Gesetzgeber dem Auswärtigen Amt Vorgaben über eine Priorisierung der Terminvergabe machen.

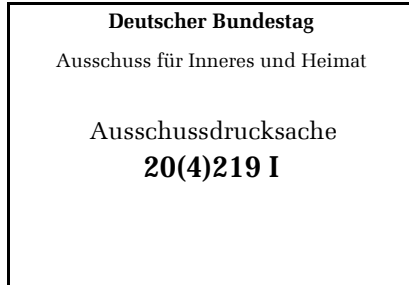
4. Zeitarbeitsbranche

Leider nicht in den Gesetzesentwurf aufgenommen wurden die oft vorgetragenen Anregungen, der Zeitarbeitsbranche die Anwerbung von Arbeitskräften auch jenseits der Blauen Karte EU zu ermöglichen, sowie eine einheitliche Kategorie für die Bedürfnisse von Start-Up Unternehmen zu schaffen, um das deutsche Start-Up Ökosystem international attraktiver zu gestalten.

Ebenso wenig wurde die sich als hemmend erwiesene Regelung in § 40 Abs. 2 Nr. 5 AufenthG (Versagung der Zustimmung bei fehlender Geschäftstätigkeit) mit einer Ausnahme für das Stadium der Unternehmensgründung versehen. Eine Nachbesserung in diesen Punkten wäre wünschenswert.



Institut f. Völker- und Europarecht · Platz der Göttinger Sieben 5 · 37073 Göttingen



Dr. Ferdinand Weber, MLE.

Akad. Rat a.Z.

Juristische Fakultät

Lehrstuhl für Öffentliches Recht
und Europarecht

Göttingen, den 22. Mai 2023

**Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des Innenausschusses des
Deutschen Bundestages am Montag, dem 22. Mai 2023 zum**

**Gesetzesentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung
der Fachkräfteeinwanderung“, BT-Drs. 20/6500 vom 24.04.2023**

Sehr geehrter Professor Castellucci,

ich bedanke mich für die Einladung zur öffentlichen Anhörung am 22.05.2023 und äußere mich
wie folgt zum Gesetzentwurf:

- A. Migrationsbedarf der Bundesrepublik im Fachkräfteeinwanderungsrecht2**
- B. Erleichterungen von Erteilungsvoraussetzungen, Flexibilisierung von Aufenthaltstiteln und
leichtere Zugänglichkeit zur Niederlassungserlaubnis4**
- C. Absenkung der Qualifikationsanforderungen (Erfahrungssäule und Potenzialsäule)6**
- D. Verwaltungsverfahren, Ausbau des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge8**

A. Migrationsbedarf der Bundesrepublik im Fachkräfteeinwanderungsrecht

Die Bundesrepublik Deutschland hat über die Einbettung in das reformbedürftige Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) ein Migrationssteuerungsproblem,¹ zugleich aber einen **nicht realisierten Bedarf nach Migration**, wenn es um Fachkräfteeinwanderung geht.² Dieser Bereich ist ebenfalls, wie auch der vorliegende Gesetzesentwurf zeigt, unionsrechtlich mitbestimmt. Für den Primärzugang von Drittstaatsangehörigen zum Zweck der Wirtschaftsmigration existiert in Art. 79 Abs. 5 AEUV zwar eine quantitative Begrenzungsklausel.³ Materiell hat der Unionsgesetzgeber aber durch eine Reihe von Rechtsakten auch hier gemeinsames Recht gesetzt.⁴

Die OECD beschrieb bereits im Jahr 2013 mit Blick auf den demografisch bedingten Rückgang der Erwerbsbevölkerung in der Bundesrepublik und Reformen im Zuwanderungsrecht, dass Deutschland im Bereich des Einwanderungsrechts für hochqualifizierte Fachkräfte über eines der liberalsten Regelungsregime unter den OECD-Staaten verfüge. Gleichwohl bleibe die Zuwanderung im Sektor gesteuerter Arbeitsmigration sowohl im Verhältnis zu anderen Ländern als auch zur Größe des deutschen Arbeitsmarktes gering.⁵

Im Grundsatz befindet sich die Migrationspolitik in diesem Bereich zehn Jahre später in einer ähnlichen Lage, wenn auch über die Gründe – jenseits einer im Vergleich möglicherweise nicht für alle attraktiven Abgabenlast und (zusätzlichen) sprachlichen Voraussetzungen – diskutiert wird.⁶ In der Berichterstattung findet sich die Annahme einer **erforderlichen Nettozuwanderung⁷ von 400.000 Personen im Jahr**, um das bereits jetzt teils prekäre Arbeitskräftepotenzial, etwa in IT-Berufen, dem Handwerk, der Pflege sowie im Erziehungs- und Bildungsbereich zu halten.⁸ Daneben stehen der Politik andere flankierende Maßnahmen wie die Unterstützung von Umbildungsmaßnahmen, der Ausschöpfung des innerstaatlichen Ausbildungspotenzials oder ein Hinwirken auf die Verringerung von Teilzeitbeschäftigungen zur Verfügung, die hier nicht von

¹ Vgl. bereits *Günther*, Gerichtliche Durchsetzung von Zuständigkeitsregelungen im Dublin-System, ZAR 2017, 7 (12 ff.).

² Jew. mit Zahlen *Weber*, Contested Borders. Migrationsrechtsdenken und Grenzen, ZAR 2023, 102 (103).

³ Dazu *Thym*, in: Kluth/Heusch, BeckOK AuslR, 36. Edition Stand: 1.7.2020, Art. 79 AEUV Rn. 25-27.

⁴ Im Detail *Langenfeld/Lehner*, Einwanderungsrecht in Deutschland – Entwicklungslinien, konzeptionelle Grundentscheidungen und offene Frage, ZAR 2020, 215 (217-222); *Kolb/Lehner*, Aus der Zeit gefallen: Warum ein Punktesystem kaum mehr Platz im deutschen Erwerbsmigrationsrecht hat, NVwZ 2018, 1181 (1182-1185).

⁵ OECD, Zuwanderung ausländischer Fachkräfte: Deutschland, 2013, S. 15.

⁶ Siehe auch Stellungnahme *Brücker*, A-Drs. 20(4)219 E, 2; im Vergleich zu Kanada, den USA oder Australien sind hohe Lohnnebenkosten und die zusätzliche Spracherwerbsvoraussetzungen als Faktoren einzupreisen, vgl. *Offer/Mastmann*, Wie endlich den gordischen Knoten der Fachkräftemigration lösen?, ZRP 2022, 234.

⁷ D.h. unter Berücksichtigung der Fortzüge/Auswandernden.

⁸ *Demircan/Peer/Spocht*, Die Einwanderungillusion, Handelsblatt Nr. 187 v. 27.9.2022, 12 f., unter Berufung auf das Nürnberger Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), das im zweiten Quartal 2022 einen Rekord von mehr als 1,9 Millionen offenen Stellen zählte, und das Institut der deutschen Wirtschaft, das etwa 540.000 offene Stellen für Fachkräfte ausmachte; Stellungnahme *Brücker*, A-Drs. 20(4)219 E, 1; Stellungnahme des ZDH, A-Drs. 20(4)218, 2 berichtet von derzeit über 250.000 nicht besetzbaren Stellen im Handwerk; *Offer/Mastmann*, Wie endlich den gordischen Knoten der Fachkräftemigration lösen?, ZRP 2022, 234.

Interesse sind.⁹

Blickt man auf die Zweiteilung des Migrationsrechts in das Flüchtlingsrecht und das reguläre Einwanderungsrecht, insbesondere wie letzteres in §§ 18 und 20 AufenthG zum Ausdruck kommt, dürften großzügige Spurwechsel nach den bisherigen Erfahrungen dem Fachkräftemangel nicht abhelfen. Gerade für die Bundesrepublik wird aus der Außenperspektive beobachtet, dass eine schnelle Integration von Flüchtlingen in die komplexen Ausbildungs- und Arbeitsmarktzusammenhänge der Bundesrepublik nicht gelingt und – ganz wertfrei – hierüber den „wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Interessen“ der Bundesrepublik (§ 1 Abs. 1 S. 2 AufenthG) und dem Anliegen „der Sicherung der Fachkräftebasis und der Stärkung der sozialen Sicherungssysteme“ (§ 18 Abs. 1 S. 2 AufenthG) nicht unmittelbar Rechnung getragen werden kann.¹⁰ Das Qualifikationsniveau erreicht nur bei einer Minderheit das Fachkräfteniveau, Arbeitslosigkeit sowie Aufstockerquote bleiben auch mehrere Jahre nach Ankunft in der Bundesrepublik durchaus hoch. Das verwundert angesichts des Bedarfs nach basalem Integrationsbedarf – der Zeit braucht – und der regelmäßig fehlenden Gelegenheit, sich hiermit zuvor befassen zu können, nicht,¹¹ weist den Gesetzgeber aber auf zwei wichtige Punkte hin: Erstens besteht eine gesamtgesellschaftliche Perspektive aus mehr Variablen als Arbeitsmarktintegration.¹² Zweitens richtet sich der rechtliche Fokus mehr auf Stellschrauben im Fachkräfteeinwanderungsrecht selbst.

Sofern es im zugrundeliegenden Entwurf um eine Umsetzung zwingender Vorgaben der Richtlinie (EU) 2021/1883 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2021 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung

⁹ Siehe auch den wichtigen Hinweis in der Stellungnahme der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, A-Drs. 20(4)219 D, 3 die für 2021 auf 47.500 jugendliche Schulabgänger ohne Schulabschluss verweist und Stellungnahme des DBG, A-Drs. 20(4)219 B, 4.

¹⁰ Exemplarisch *Fairless*, Migrants Struggle to Get Jobs Amid German Worker Shortage, *The Wall Street Journal* No. 139 v. 13.12.2022, S. 9; ausführlich und mit Zahlen *Koopmans*, Die Asyl-Lotterie, 2023, S. 83-106, mit dem Zwischenfazit, dass die Lasten insgesamt überwiegen, „wenn nicht innerhalb von zehn Jahren mindestens 60 Prozent der Flüchtlinge die fiskalische Leistungsfähigkeit von Einheimischen mit abgeschlossener Berufsausbildung erreichen.“, S. 91 ff. dann mit methodischer Kritik zu einer Anfang 2020 mit großer Medienresonanz aufgenommenen Studie des IAB, wonach die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen weitgehend gelungen sei.

¹¹ Vgl. *Brücker/Hauptmann/Keita/Vallizadeh*, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Zuwanderungsmonitor April 2023, 1-3; *Brücker/Kosyakova/Schuß*, Integration in Arbeitsmarkt und Bildungssystem macht weitere Fortschritte, IAB-Kurzbericht 4/2020, 15: „[...] Partizipation an Integrationskursen, anderen Sprachprogrammen, arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und Arbeitsvermittlung“ geht mit einer höheren Erwerbstätigkeit einher; ebd.: „Diese Ergebnisse können zwar nicht als kausale Evidenz zur Wirksamkeit derartiger Maßnahmen interpretiert werden, sind aber ein starker Hinweis darauf, dass das breite Maßnahmenangebot die Erwerbstätigkeitschancen der Geflüchteten erhöht hat. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die untersuchten Effekte mit zeitlicher Verzögerung zum Tragen kommen [...].“

¹² Jüngst bilanzierend *Koopmans*, Die Asyl-Lotterie, 2023, S. 102: „Von den 1,75 Millionen Menschen aus den acht wichtigsten Herkunftsländern von Asylsuchenden, die Ende 2021 in Deutschland lebten (davon 1,22 Millionen im erwerbsfähigen Alter zwischen 15 und 64 Jahren), arbeiteten nur etwa 200.000 als Fachkraft. Über 200.000 zusätzliche Fachkräfte freut sich die deutsche Wirtschaft ganz bestimmt, und auch manchen Stellen für Helferberufe wären ohne die Flüchtlinge schwer zu besetzen gewesen. Aus Arbeitgebersicht fällt die Bilanz der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen deshalb trotz der niedrigen Beschäftigungsquoten positiv aus. Gesamtgesellschaftlich betrachtet müssen aber auch die Kosten, die mit einer geringeren Beteiligung am Arbeitsmarkt einhergehen, in Betracht gezogen werden.“

einer hoch qualifizierten Beschäftigung und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/50/EG geht,¹³ wird hierzu nicht Stellung genommen, da die unionsgesetzgeberische Entscheidung bereits getroffen, die Richtlinie in Kraft und die Bundesrepublik zur Umsetzung verpflichtet ist. Auch verfassungsrechtlich kommt dem Gesetzgeber im Bereich nicht fluchtbedingter Migration ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Der umfangreiche Gesetzentwurf zeigt, dass an vielen Stellschrauben gedreht wird, um die Einwanderungsmöglichkeiten zu verbreitern und Übergangsmöglichkeiten innerhalb der Regelungen zu flexibilisieren. Im Grundsatz wird der Ansatz des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes anerkannt, dazu erkannt, dass dieses aufgrund der COVID19-Pandemie nicht wirklich in praktische Bewährung treten konnte und mit dem vorliegenden Entwurf das Ziel verfolgt, die Einwanderung qualifizierter Drittstaatsangehöriger um jährlich 60.000 Drittstaatsangehörige, insgesamt bis zu 75.000 Personen zu erhöhen. Neben der Beibehaltung und Modifikation der Fachkräftesäule als zentralem Element der Fachkräfteeinwanderung sollen die Gesetzesänderungen (analytisch) eine sogenannte Erfahrungssäule (v.a. Arbeitskräfte mit praktischer Berufserfahrung) und eine Potenzialsäule (Erweiterungen der Möglichkeiten zur Beschäftigungssuche) einführen.¹⁴ Aufgrund der kurzfristigen Anfrage und der geringen Vorbereitungszeit muss sich mit Blick auf den Umfang des Gesetzesentwurfs auf ausgewählte Aspekte beschränkt werden.¹⁵

B. Erleichterungen von Erteilungsvoraussetzungen, Flexibilisierung von Aufenthaltstiteln und leichtere Zugänglichkeit zur Niederlassungserlaubnis

In den geplanten Änderungen der §§ 18a und 18b AufenthG-Entwurf zeigt sich die Verbreiterung der Beschäftigungsmöglichkeiten über die **Flexibilisierung der Aufenthaltstitel**. Fachkräften mit Berufsausbildung oder akademischer Ausbildung soll fortan eine Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung jeder qualifizierten Beschäftigung erteilt werden anstatt zur Ausübung einer qualifizierten Beschäftigung, zu der ihre erworbene Qualifikation sie befähigt (Streichung des sog. Passungskriteriums). Die Regelungen erlauben damit eine Anwerbung zwar grundsätzlich qualifizierter, aber konkret ggf. fachfremder Personen durch Arbeitgeber, was Betroffenen eine erste Beschäftigungsmöglichkeit mit anschließender Weiterorientierung ermöglichen kann, um später eine ihrer Qualifikation angemessene Beschäftigung zu finden. Die Kehrseite dieser Flexibilisierung kann je nach Lage aber auch im Verbleib in – aufgrund der Fachfremdheit – einem Status geringer vergüteter Anstellung sein.¹⁶ Das legitime Regelungsanliegen des Gesetzgebers, das Fachkräfteeinwanderungsrecht für Arbeitsmarktbedarfe durch diese Flexibilisierung zu öffnen und so zur Stärkung der sozialen Sicherungssysteme beizutragen (§ 18 Abs. 1 S. 2 AufenthG-Entwurf) sollte unter den Gesichtspunkten der nachhaltigen Integration von Fach- und Arbeitskräften in den Arbeitsmarkt *und* die Gesellschaft hinsichtlich seiner praktischen Auswirkungen

¹³ ABIEU L 382 v. 28.10.2021, 1, gem. Art. 31 Abs. 1 im nationalen Recht umzusetzen bis zum 18. November 2023.

¹⁴ BT-Drs. 20/6500, 2 f.

¹⁵ Siehe auch die Vorbemerkung in der Stellungnahme der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, A-Drs. 20(4)219 D, 1 f.

¹⁶ Vgl. auch Stellungnahme des DGB, A-Drs. 20(4)219 B, 9 f.

begleitend evaluiert werden.

Mit der **generellen Absenkung der Mindestgehaltsschwelle** für die Erteilung der **Blauen Karte EU** in § 18g AufenthG-Entwurf, zudem der Ausweitung der Engpassberufe und der Anwendung der niedrigeren Mindestgehaltsschwelle auf Berufsanfänger in den drei Jahren nach Abschluss eines Hochschulstudiums setzt der Gesetzgeber auch im unionsrechtlich gerahmten Bereich auf eine größere Zugänglichkeit dieses Aufenthaltstitels. Ein abgeschlossenes Hochschulstudium ist keine zwingende Titelerteilungsvoraussetzung mehr (§ 18g Abs. 1 S. 6 AufenthG-Entwurf).¹⁷ Die Blaue Karte wird so insgesamt, auch mit Blick auf die allgemein verkürzte Zugänglichkeit zur Niederlassungserlaubnis (§ 18c Abs. 1 und 2 AufenthG) für einen deutlich weiteren Adressatenkreis als zuvor geöffnet, was kritisch gesehen werden kann.¹⁸ Solange neben den abgesenkten Zugangserfordernissen und Voraufenthaltszeiten jedoch, wie bislang, weiter die **gesellschaftlichen Integrationsanforderungen** (§ 9 Abs. 2 Nr. 8 und 9 AufenthG) und **Sprachkenntnisse** (§ 18c Abs. 2 S. 1 und 3 AufenthG) gelten, wird das Gesamtanliegen der Arbeitsmarkt- und Gesellschaftsintegration durchaus gleichgewichtig weiterverfolgt.

Die **leichtere Zugänglichkeit der Niederlassungserlaubnis** für Fachkräfte (Absenkung auf drei statt vier Jahre) führt in der Tat zur Annäherung an die Mindestaufenthaltsdauer für Inhaber der Blauen Karte (§ 18c Abs. 1 S. 1 Nr. 1 gegen Abs. 2 AufenthG) und weicht ihre Sonderstellung damit weiter auf, weil umfassende Wechsellmöglichkeiten in §§ 18a und 18b AufenthG-Entwurf ermöglichen, dass Personen während ihres Aufenthalts als Fachkraft im eigentlichen Sinne gar nicht als solche, d.h. in ihrem originären Fachbereich tätig waren.¹⁹ Die Annäherung liegt indes ganz im rechtspolitischen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers.²⁰ Ein normativer **Wertungswiderspruch** tut sich hier jedoch mit Blick auf nicht qualifizierte Geduldete auf: Während qualifizierte Geduldete, die einen Aufenthaltstitel nach § 19d AufenthG beantragen, nicht von § 18c Abs. 1 AufenthG erfasst werden, findet bei ‚nicht qualifizierten‘ Geduldeten im Rahmen von § 9 AufenthG eine Anrechnung der Voraufenthaltszeiten im Rahmen humanitärer Aufenthaltstitel gem. § 26 Abs. 4 Satz 3 AufenthG statt. Das macht die Beantragung eines Aufenthaltstitels nach § 19d AufenthG tendenziell unattraktiv, weshalb der Wertungswiderspruch vom Gesetzgeber aufgelöst werden sollte.²¹

Die verfahrensrechtliche Verknüpfung für mit einreisende Ehegatten und Lebenspartner von Fachkräften (**§ 9 Abs. 3a AufenthG-Entwurf**) erscheint dagegen integrationspolitisch und verfahrensrechtlich sinnvoll.

Mit **§ 16a Abs. 1 S. 3 AufenthG-E** scheint der Gesetzgeber während einer nicht

¹⁷ BT-Drs. 20/6500, 62 f.

¹⁸Vgl. auch Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände, A-Drs. 20(4)219 D, 7 auch zu Lockerungen im Familiennachzug.

¹⁹ Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände, A-Drs. 20(4)219 D, 11.

²⁰ Für eine Ausweitung auf Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 19d AufenthG noch Stellungnahme des Paritätischen Gesamtverbands, A-Drs. 20(4)219 F, 11.

²¹ Vgl. ebenso Stellungnahme des DAV, A-Drs. 20(4)195, 15 f.: ggf. Schlechterstellung von Ausländern mit beruflicher Qualifikation ggü. Ausländern ohne dieselbe.

abgeschlossenen Qualifikationsphase eine Verstetigung des Aufenthalts in einen Daueraufenthaltstitel (Niederlassungserlaubnis) ausschließen zu wollen. Auch wenn der bewusste Wechsel in einen nicht ‚blockierten‘ Aufenthaltstitel unter Abbruch der Ausbildung kaum als praktikabel erscheint,²² könnte hier insofern nachgebessert werden, als § 9 AufenthG bei erfolgreichem Abschluss der Berufsausbildung zur Anwendung kommt.

C. Absenkung der Qualifikationsanforderungen (Erfahrungssäule und Potenzialsäule)

Mit der Änderung des § 18 AufenthG wird der Bezugspunkt der nachfolgend normierten „besonderen Möglichkeiten“ von Fachkräften auf Arbeitskräfte erweitert. Es geht dem Gesetzgeber nun auch um die Sicherung der Arbeitskräftebasis und die „nachhaltige Integration“ von Arbeitskräften mit ausgeprägter Berufserfahrung in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft unter Beachtung der Interessen der öffentlichen Sicherheit“ (§ 18 Abs. 2 S. 2 und 3 AufenthG-Entwurf). Insbesondere über Änderungen in der Beschäftigungsverordnung findet eine Ausweitung der Einwanderungsmöglichkeiten für Arbeitskräfte statt, teils unter Verzicht auf das Bestehen berufspraktischer Vorerfahrungen.

Der **Verzicht auf die Anerkennung beruflicher Qualifikationen in nicht-reglementierten Berufen** wird von IT-Fachkräften (der bisherige § 6 BeschV iVm § 19c Abs. 1 AufenthG) auf alle qualifizierten Berufe ausgeweitet, dafür eine mindestens zweijährige einschlägige Berufserfahrung und eine formale Qualifikation im Heimatland zur Voraussetzung gemacht (§ 6 BeschV-Entwurf²³). Hier bleibt Prüfaufwand und eine feste Erfahrungszeitgrenze, die indes beide nicht verzichtbar sind, wenn der Gesetzgeber im Rahmen der „Erfahrungssäule“ nicht völlig auf messbare praktische Vorerfahrungen, die er festlegen kann, verzichten möchte. Auch auf das Kriterium der drittstaatlichen Anerkennung der Berufsqualifikation oder des Hochschulabschlusses (§ 6 Abs. 1 Nr. 3 a und b BeschV-Entwurf) sollte nicht verzichtet werden, weil so ein **Rest an messbarer Qualifikation** identifizierbar bleibt, der beim Ausreichenlassen jeder, auch nicht staatlich anerkannter Fach- oder Hochschulabschlüsse aus dem Ausland, nicht mehr in gleicher Weise gewährleistet ist.²⁴ **Kritisch** zu sehen ist der **völlige Verzicht auf das Vorhandensein deutscher Sprachkenntnisse** (bisher nur in begründeten Einzelfällen, s. den bisherigen § 6 S. 1 aE und S. 3 BeschV). Entweder geht der Gesetzgeber ersichtlich davon aus, dass dieselben sich im Rahmen der konkreten Tätigkeit/betrieblichen Zugehörigkeit irgendwie einstellen, oder er hält sie für die Tätigkeitsaufnahme praktisch für verzichtbar, was im Einzelfall aus Arbeitgeberseite zutreffen kann. Auch wenn in § 6 Abs. 2 S. 1 BeschV-Entwurf folgerichtig eine Anwendung von § 9 AufenthG ausgeschlossen wird, läuft der Verzicht dennoch dem in § 18 Abs. 2 S. 2 und 3 AufenthG-Entwurf gleichgewichtig niedergelegten Anliegen der nachhaltigen Integration in den Arbeitsmarkt *und* die Gesellschaft zuwider. Der Umstand, dass selbst für einen Praktikumsaufenthalt (§ 15 Nr. 8 BeschV-Entwurf) nicht auf Sprachkenntnisse verzichtet werden soll, führt

²² So indes Stellungnahme des DAV, A-Drs. 20(4)195, 8 f.

²³ https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetze/Regierungsentwuerfe/reg-verordnung-zur-weiterentwicklung-der-fachkraefteeinwanderung.pdf?__blob=publicationFile&v=3 .

²⁴ Anders für den Verzicht auf das Merkmal der staatlichen Anerkennung Stellungnahme des BDA, A-Drs. 20(4)219 C, 2 und 5 f.

normativ zu nicht verständlichen Wertungswidersprüchen.²⁵

Die **Chancenaufenthaltskarte (§ 20a AufenthG-Entwurf)** ist der sogenannten Potenzialsäule zuzurechnen und erlaubt eine Beschäftigungssuche unter Verzicht auf das Wohnraumerfordernis und einem möglichen Verzicht auf das Erfordernis deutscher Sprachkenntnisse (vgl. § 20a Abs. 2 Nr. 4 a und b AufenthG-Entwurf). Bezüglich der Sprachkenntnisse gilt das oben zur BeschV Ausgeführte entsprechend, wobei auch hier die Anwendung des § 9 AufenthG gem. § 20a Abs. 6 AufenthG-Entwurf ausgeschlossen ist. Dort wie hier wird sich zeigen müssen, ob sich das vom Gesetzgeber eigentlich verfolgte Anliegen der auch gesellschaftlichen Integration gleichermaßen von selbst einstellen wird. Ob der Verzicht auf ein Wohnraumerfordernis (Abs. 4-Entwurf) und der mögliche Verzicht auf den Erwerb deutscher Sprachkenntnisse integrationspolitisch sinnvoll ist, obwohl Letztere inzwischen sicher auch online vom Ausland aus in Grundzügen erwerbbar sind, wird sich zeigen müssen. Der Grundsystematik des Aufenthaltsgesetzes läuft das tendenziell zuwider. Auf den absehbar erheblichen Prüfaufwand regulärer aufenthaltsbeendender Maßnahmen in den ohnehin bereits überlasteten Ausländerbehörden nach Auslaufen der Höchsterteilungsdauer von einem Jahr wurde bereits an anderer Stelle hingewiesen.²⁶

Keine Probleme dürften in der Einrichtung eines **Arbeitstagekontos in § 16b Abs. 3 AufenthG-Entwurf** bestehen, mit denen die Zulässigkeit von Beschäftigungen für bis zu 140 Arbeitstage rechnerisch ermittelt werden sollen.²⁷ Richtig ist, dass der EuGH die sekundärrechtlich verankerte Pflicht, organisatorische Vorkehrungen zum Schutz der Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer zu treffen, mit Blick auf Art. 31 Abs. 2 GRCh dahingehend ausgelegt hat, dass die Mitgliedstaaten dafür sorgen müssen, dass Arbeitgeber ein objektives, verlässliches und zugängliches System einführen müssen, um diesem Belang nachzukommen.²⁸ Diese letztlich im Arbeits- und Gesundheitsschutz wurzelnde Verpflichtung hindert und schließt andere Erfassungsmaßstäbe, die anderen, rein aufenthaltsrechtlichen Zwecken dienen, indes nicht aus. Da der Gesetzgeber mit § 16b Abs. 3 AufenthG-E nichts an den anderen unionsrechtlichen Verpflichtungen ändert, besteht hier kein Problem.

Die Ausweitung der Fachkräfteeinwanderung von der Fachkräftesäule auf die sogenannte „Erfahrungs-“ und „Potenzialsäule“²⁹ kommt schließlich am deutlichsten in der **Kontingentverdopplung und Entfristung der sog. Westbalkanregelung (§ 26 Abs. 2 BeschV-Entwurf)** zum Tragen, die den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt ohne Qualifikationsanforderungen für Staatsangehörige der Westbalkanstaaten öffnet. Hier zeigt sich wie bereits zu den §§ 18a und 18b AufenthG-Entwurf ausgeführt wurde, das Spannungsverhältnis zwischen flexiblen Arbeitsmarktbedürfnissen und gesellschaftlicher Integration sowie Beschäftigungsstandards

²⁵ Dem Vorschlag des Verzichts auf Sprachkenntnisse an dieser Stelle, weil Unternehmen Praktikanten sowieso nur einstellen, wenn die Verständigung gewährleistet ist (Stellungnahme des BDA, A-Drs. 20(4)219 C, 3), ist insofern nicht zu folgen.

²⁶ Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände, A-Drs. 20(4)219 D, 11 f.

²⁷ So aber Stellungnahme des DAV, A-Drs. 20(4)195, 10 f.

²⁸ EuGH (Große Kammer), Urt v. 14.5.2019, Rs. C-55/18, Rn. 60-62, 65, 71 – CCOO, sog. „Stechuhr-Urteil“.

²⁹ BT-Drs. 20/6500, 3.

andererseits.³⁰ Sollte sich der Verzicht auf formale Qualifikationsanforderungen in wirtschaftlichen Spannungslagen und unter Personalmangel leidenden Sektoren in Begleitevaluationen als prekär erweisen, müsste rechtspolitisch über eine neue Austarierung der vom Gesetzgeber selbst benannten Elemente befunden werden, für die unmittelbare verfassungsrechtliche Direktiven indes nicht greifbar sind.

D. Verwaltungsverfahren, Ausbau des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge

Einige Aspekte des Gesetzesentwurfs erhöhen die Anforderungen an Verwaltungsverfahren, aber auch die **grenzüberschreitende Verwaltungszusammenarbeit in der Europäischen Union**. Praktische Schwierigkeiten zeigen sich exemplarisch in § 31 Abs. 1a AufenthG-Entwurf. Danach sind in anderen EU-Mitgliedstaaten zurückgelegte Zeiträume innerhalb einer ehelichen Lebensgemeinschaft unter Umständen zugunsten des Ehegatten des Besitzers einer Blauen Karte EU für die Begründung eines eigenständigen Aufenthaltsrechts zu berücksichtigen. Hier kommt alles auf die transnationale Behördenzusammenarbeit an, die auch in anderen Bereichen Defizite aufweist. Einwände sollten hier ernstgenommen werden und auf Regelungen, die **praktisch erheblichen Verwaltungsaufwand mit begrenztem Ertrag erzeugen**, verzichtet werden.³¹

Auf das größere Problem ist verschiedentlich hingewiesen worden. Es ist die auf verschiedenen Faktoren beruhende, **strukturelle Überlastung der Ausländerbehörden**.³² Hinsichtlich der Chancenkarte (§ 20a AufenthG-Entwurf) wurde die zentrale Verwaltung durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) oder das Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten (BfAA) angemahnt.³³ Hinzu kommt, dass der Gesetzesentwurf einige sachlich zusammenhängende Aufgaben auf verschiedene Stellen verteilt. Exemplarisch dafür steht § 45b AufenthG-Entwurf, der ab 2026 eine Beratungsstelle in der Verantwortlichkeit des BMAS vorsieht, die Konzeption von Vorintegrationsmaßnahmen dagegen dem Amt der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration überträgt, die Zuständigkeit für das Portal „make it in Germany“ schließlich dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) zuordnet und jede dieser Stellen noch eine Übertragung auf Dritte beschließen kann. Das BAMF hat zudem die Aufgabe der „Koordinierung der Informationen über den Aufenthalt zum Zweck der Erwerbstätigkeit“ zwischen Ausländerbehörden, Arbeitsagentur und deutschen Auslandsvertretungen, u.a. in Visasachen (§ 75 Nr. 1 AufenthG).

Hinzu kommt eine länger anhaltende Überlastung der mit Visaverfahren befassten deutschen Auslandsvertretungen. Im Gefolge jüngerer EuGH-Entscheidungen zum Familiennachzug³⁴ hat

³⁰ Kritisch Stellungnahme des DBG, A-Drs. 20(4)219B, 12 f.

³¹ Für einen Verzicht auf die Regelung siehe auch Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände, A-Drs. 20(4)219 D, 7 f.

³² Plastisch die Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände, A-Drs. 20(4)219 D, 4 f.; eindringlich zuletzt Kluth, Das Fachkräfteparadoxon, ZAR 2023, 145 f.

³³ Stellungnahme des BDA, A-Drs. 20(4)219 C, 3, 8 f.

³⁴ EuGH, Urteil vom 1.8.2022, Rs. C-273/20 und C-355/20 – Bundesrepublik Deutschland gegen SW, BL und BC, auf zwei Vorabentscheidungsersuchen des Bundesverwaltungsgerichts; für Einzelheiten Weber, Zeitlichkeit und Normgrenzen am Beispiel des Familiennachzugs zu während des Verwaltungsverfahrens volljährig gewordenen minderjährigen Flüchtlingen, ZfL 31 (2022), 467 ff.; die Revisionsverfahren wurden Ende 2022 durch Rücknahme

das Auswärtige Amt angekündigt, das BfAA mit einem weiteren Referat auszustatten, dass die deutschen Auslandsvertretungen bei der Bearbeitung von Familiennachzugsanträgen unterstützt. Die Inlandsbearbeitung von Visa durch das BfAA wurde zur Umsetzung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes eingeführt.³⁵ Das Visumverfahren im Fachkräfteeinwanderungsrecht unterliegt gesetzlichen Beschleunigungs- und Kooperationsgeboten (§ 81a AufenthG, § 31a AufenthV), das nach einigen Einschätzungen **struktureller Verbesserungen** bedarf.³⁶

Für die Fachkräfteeinwanderung könnte eine **institutionelle Konzentration fachlicher Kapazitäten und behördlicher Aufgaben in einer eigenen Behörde** angedacht werden (Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG), um dem BfAA die Bearbeitung von nicht fachkraftbedingten Familiennachzugsanträgen zu belassen, die Ausländerbehörden strukturell zu entlasten und die Aufgaben des BAMF im Schwerpunkt bei anderen Elementen wie Flucht migrationsverwaltung zu belassen. Hierfür wäre über die Ansiedelung echter Handlungskompetenzen nachzudenken. Offene Punkte wie die Prüfung der im Herkunftsstaat anerkannten Berufsqualifikation als Aufenthaltstitelerteilungsvoraussetzung (§ 16d Abs. 3a AufenthG-Entwurf) könnten ebenfalls hier zugeordnet werden³⁷ und so insgesamt eine sichtbare und handlungsfähige Anlauf- und Ansprechstelle auf Bundesebene³⁸ für die Fachkräfteeinwanderung geschaffen werden, die für alle Schritte von der Arbeitsplatzvermittlung und Zusammenarbeit mit Arbeitgebern bis zur Prüfung der Voraussetzungen für Einreise, Visa und Aufenthaltstitel zuständig ist.

Dr. Ferdinand Weber, MLE.

der Revision eingestellt, vgl. BVerwG, Beschluss v. 15.11.2022, 1 C 15.22 und Beschluss v. 17.11.2022, 1 C 17.22.

³⁵ Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion die Linke, BT-Drs. 20/4146 v. 20.10.2022, 14.

³⁶ Stellungnahme des BDA, A-Drs. 20(4)219 C, 4 aE, auch für die Ausweitung auf weitere Aufenthaltstitel; auch zentrale Ausländerbehörden iSv § 71 Abs. 1 S. 5 AufenthG wurden von einer Reihe von Ländern bislang nicht benannt.

³⁷ Vgl. auch Stellungnahme des DAV mit dem Hinweis darauf, dass eine Datenbank wie ANABIN – <https://anabin.kmk.org/anabin.html>, ein von der KMK getragenes Portal über die Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen, hier nicht existiert.

³⁸ Für eine neue Bundesagentur für Einwanderung („Work-and-Stay“-Agentur) CDU/CSU, Für Humanität und Ordnung in der Asyl- und Flüchtlingspolitik, Positionspapier des geschäftsführenden Vorstands der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, 3.3.2023, 9 f.

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
20(4)219 J



Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung e.V. (DeZIM)

♦ Mauerstraße 76 | 10117 Berlin

□ www.dezim-institut.de

☎ +49+49-30-200754-0

✉ info@dezim-institut.de

Betreff	Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages
Thema	Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung - Drucksache 20/6500
Datum	22.05.2023
Ort	Berlin
Vorsitz	Prof. Dr. Lars Castellucci, MdB, Stellvertretender Vorsitzender des Ausschusses für Inneres und Heimat
Anwesend DeZIM	Pau Palop-García, Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Migration am DeZIM-Institut

Kontakt

Dr. Pau Palop-García, Wissenschaftlicher Mitarbeiter Abt. Migration
Abteilung Migration

☎ Tel.: (030) 2007 54 300

✉ E-Mail: palop-garcia@dezim-institut.de

Dr. Zeynep Yanaşmayan, Leiterin Abt. Migration
Abteilung Migration

☎ Tel.: (030) 200754-300

✉ E-Mail: yanasmayan@dezim-institut.de

Über das DeZIM-Institut

Das Deutsche Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM) forscht zu Integration und Migration, zu Konsens und Konflikten, zu gesellschaftlicher Teilhabe und zu Rassismus. Es besteht aus dem DeZIM-Institut und der DeZIM-Forschungsgemeinschaft. Das DeZIM-Institut hat seinen Sitz in Berlin-Mitte. In der DeZIM-Forschungsgemeinschaft verbindet sich das DeZIM-Institut mit sieben anderen Einrichtungen, die in Deutschland zu Migration und Integration forschen. Das DeZIM wird durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) gefördert.

Inhalt

Vorbemerkung	4
Zusammenfassung der Kernbotschaften	4
1. Migrationsbestrebungen, Migrationsfähigkeit und Rückkehrabsichten	6
2. Das FEG in Bezug auf Migrationsabsrebungen nach Deutschland	7
2.1. Kernbotschaft 1: Um die Migrationsbestrebungen nach Deutschland zu fördern, ist eine Erleichterung des Zugangs zur langfristigen Aufenthalts- oder Niederlassungserlaubnis erforderlich	8
2.2. Kernbotschaft 2: Die „Chancenkarte“ könnte dazu beitragen vorhandene Migrationsbestrebungen nach Deutschland zu aktivieren	9
3. Der FEG in Bezug auf Migrationsfähigkeiten nach Deutschland	9
3.1. Kernbotschaft 3: Der Personenkreis, der eine Chancenkarte erhalten kann, sollte ausgeweitet werden	12
3.1.1. Kernbotschaft 4: Die Beschäftigungsmöglichkeiten und -dauer der Chancenkarte sollten ausgeweitet werden	12
3.1.2. Kernbotschaft 5: Der Steuerungsmechanismus für das Punktesystem sollte flexibel angelegt sein, um Nachjustierungen zügig zu ermöglichen	13
3.1.3. Kernbotschaft 6: Unterstützungsangebote müssen sowohl vor der Einreise als auch unmittelbar danach angeboten werden	14
3.1.4. Kernbotschaft 7: Die Familienperspektive muss stärker mitgedacht werden	14
4. Das FEG in Bezug auf die Bindung von Arbeitnehmer*innen in Deutschland	15
4.1. Kernbotschaft 9: Hochschulabsolvent*innen sollte eine langfristige Aufenthaltserlaubnis oder vereinfachte Niederlassungserlaubnis angeboten werden	16
4.2. Kernbotschaft 10: Mehr Spurwechsoptionen könnten das Arbeitskräftepotential der deutschen Wohnbevölkerung besser nutzen	16
5. Abschlussbemerkung: Braindrain als mögliche Folge der deutschen Einwanderungspolitik im aktuellen Entwurf	17
6. Referenzen	17

Stellungnahme zur Innenausschuss- Anhörung zum 'Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung' am 22.05.2023

Wir bedanken uns für die Einladung zur Sachverständigenanhörung und der Möglichkeit einer schriftlichen Stellungnahme.

Das DeZIM-Institut ist eine außeruniversitäre Forschungseinrichtung und wird vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) gefördert. Das DeZIM-Institut forscht zu Integration und Migration, zu Konsens und Konflikt in der Vielfaltsgesellschaft, zu gesellschaftlicher Teilhabe sowie zu Diskriminierung und Rassismus.

Das DeZIM will die Integrations- und Migrationsforschung in Deutschland stärken und international sichtbar machen. Es arbeitet dafür mit anderen universitären und außeruniversitären Forschungseinrichtungen zusammen. Zudem möchte das DeZIM in Politik, Zivilgesellschaft und Medien dazu beitragen, die Diskurse um Integration, Migration, Diskriminierung und Rassismus zu versachlichen. Es berät Vertreter*innen von Politik, Öffentlichkeit und Zivilgesellschaft zu diesen Themen.

Die vorliegende Stellungnahme wurde durch die Abteilung Migration des DeZIM-Instituts erarbeitet.

Vorbemerkung

Das Thema der Anhörung ist der Gesetzentwurf der Bundesregierung zum „Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung“ (BT-Drs. 20/6500), der sich auf die Fachkräfteeinwanderung konzentriert, einschließlich hochqualifizierter und mittelqualifizierter Arbeitskräfte. Wie in der Begründung ausgeführt, besteht das Hauptziel des Entwurfs darin, die Einwanderung von Fachkräften nach Deutschland zu erleichtern. Der Gesetzentwurf zielt darauf ab, „den Bedarfen des Wirtschaftsstandortes Deutschland entsprechend ein Signal des Willkommens und der Dienstleistung an Fachkräfte zu senden.“ Damit adressiert die Bundesregierung¹, indem es Änderungen in seiner Arbeitsmigrationspolitik vornimmt, um die Einwanderung von Fachkräften stärker zu fördern. Der Gesetzentwurf reiht sich ein in einen längerfristigen Liberalisierungsprozess der Arbeitsmigrationspolitik. Zuletzt war im März 2020 das Fachkräfteeinwanderungsgesetz in Kraft getreten. Dessen Wirkung konnte sich wegen der Corona-Pandemie zunächst nicht entfalten. Erst im Jahr 2022 kam es zu einem deutlichen Anstieg der Arbeitsmigration aus Drittstaaten (Statistisches Bundesamt 2023²).

Der Gesetzentwurf gliedert die Arbeitsmigration in drei Säulen: die Qualifikationssäule, die Erfahrungssäule und die Potenzialsäule. Die Qualifikationssäule regelt die Migration qualifizierter Arbeitskräfte, die über einen Fachkräftstatus verfügen und bei denen ein konkreter Arbeitsvertrag vorliegt.³ Die Erfahrungssäule richtet sich an Arbeitskräfte mit Berufserfahrung und Teilqualifikation, während die Potenzialsäule einen Weg für Fachkräfte bieten soll, die noch nicht über ein konkretes Arbeitsplatzangebot verfügen.

In dieser Stellungnahme legen wir den Schwerpunkt auf die Potenzialsäule, da wir diese als eine der Schlüsselinnovationen im Gesetzentwurf betrachten. Dabei stellen wir fest, dass hier wesentliche Verbesserungen erforderlich sind. In der gegenwärtigen Entwurfsfassung wird das punktebasierte System unserer Einschätzung nach seinem Ziel, deutlich mehr internationale Fachkräfte zu gewinnen, nicht effektiv erreichen können. Aufgrund der großen Symbolwirkung des Punktesystems, das schon jetzt sehr umfassend diskutiert wird, besteht das Risiko, dass Reputation und Attraktivität des Einwanderungslands Deutschland Schaden nehmen. Daher schlagen wir eine Reihe von Änderungen vor.

Zusammenfassung der Kernbotschaften

- 1. Kernbotschaft 1: Um die Migrationsbestrebungen nach Deutschland zu fördern, ist eine Erleichterung des Zugangs zu einer langfristigen Aufenthalts- oder Niederlassungserlaubnis erforderlich.** Ein schneller Zugang zur Niederlassungserlaubnis ist von zentraler Bedeutung, um qualifizierte Migrant*innen zu gewinnen und/oder in Deutschland zu halten. Wir empfehlen § 18c Abs. 3 AufenthG, der bereits jetzt die Möglichkeit bietet, in Einzelfällen von Anfang an ohne vorherigen Mindestaufenthalt die Niederlassungserlaubnis zu erteilen, auf einen größeren Kreis von Fachkräften auszuweiten.

¹ Laut dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz fehlen aktuell 630 Tausend Fachkräfte (BMWK 2023). Des Weiteren waren im ersten Quartal 2023 insgesamt 1,747 Million Stellen unbesetzt (IAB 2023). Unbesetzte Stellen bspw. in der Altenpflege bleiben im Durchschnitt 251 Tage unbesetzt (BMWK 2023). Zudem waren 2022 gesamtwirtschaftlich knapp die Hälfte der Unternehmen vom Fachkräftemangel beeinträchtigt, dabei handelt es sich um den bisherigen Höchstwert (Peichl et al. 2022).

² Laut dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge wurden im ersten halben Jahr 2022 70.600 Aufenthaltstitel zum Zwecke der Erwerbsmigration erteilt - 59.600 befristet und 11.000 unbefristet. Insgesamt waren in Deutschland zum 30. Juni 2022 416.000 Arbeitsmigrant*innen gemeldet (BAMF 2023).

³ Dies bezieht auch die novellierte EU Blue Card Richtlinie mit ein, die mit diesem Gesetzentwurf in deutsches Recht transponiert wird. Richtlinie (EU) 2021/1883 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2021 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hoch qualifizierten Beschäftigung und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/50/EG des Rates.

2. **Kernbotschaft 2: Die „Chancenkarte“ könnte dazu beitragen vorhandene Migrationsbestrebungen nach Deutschland zu aktivieren.** Das punktebasierte System könnte Deutschland dabei helfen, eine neue Phase seiner Arbeitsmigrationspolitik einzuleiten und eine erneuerte Botschaft der Offenheit und Willkommenskultur zu vermitteln. Dies wird jedoch nur geschehen, wenn der aktuelle Entwurf deutlich überarbeitet wird.
 - a. **Kernbotschaft 3: Der Personenkreis, der eine Chancenkarte erhalten kann, sollte ausgeweitet werden.** In der bisherigen Fassung des Gesetzes werden einige Personengruppen systematisch von der Chancenkarte ausgeschlossen, die jedoch für den Arbeitsmarkt von Interesse sein könnten. Dies bezieht sich zum einen auf die vorausgesetzte zweijährige formale Ausbildungszeit und zum anderen auf den grundsätzlichen Ausschluss von Personen, die bereits in Deutschland leben, jedoch einen Aufenthaltstitel aus familiären oder humanitären Zwecken innehaben.
 - b. **Kernbotschaft 4: Die Beschäftigungsmöglichkeiten und -dauer der Chancenkarte sollten ausgeweitet werden.** In der bisherigen Fassung sind die Regeln zur Dauer, Verlängerung und zu den erlaubten Beschäftigungsmöglichkeiten restriktiv gefasst. Dies kann dazu führen, dass Personen nicht ausreichend Zeit und Möglichkeiten haben, um eine längerfristige Beschäftigung zu finden oder eine Weiterqualifikation bzw. Anerkennung ihrer Qualifikationen abzuschließen. Daher sollten die bestehenden Regelungen ausgeweitet werden. Es besteht die Gefahr, dass die kurze Aufenthaltserlaubnis dazu führt, dass Menschen in eine irreguläre aufenthaltsrechtliche Situation geraten.
 - c. **Kernbotschaft 5: Der Steuerungsmechanismus für das Punktesystem sollte flexibel angelegt sein, um Nachjustierungen zügig zu ermöglichen.** Es gibt keinerlei Erfahrungen mit der Chancenkarte in Deutschland und Prognosen über mögliche Antragszahlen sind schwer zu treffen. Eine große Spannweite bei den Antragszahlen ist denkbar. Mittelfristig sollte ein flexibles und dynamisches System aufgebaut werden, dass relativ schnell nachjustiert werden kann, sollte dies erforderlich erscheinen. Dieses flexible System ist noch nicht im Gesetzesentwurf enthalten.
 - d. **Kernbotschaft 6: Unterstützungsangebote müssen sowohl vor der Einreise als auch unmittelbar danach angeboten werden.** Auch wenn die Chancenkarte ein kurzfristiger Aufenthaltstitel bleibt, sollte die längerfristige Perspektive einer potenziell dauerhaften Einwanderung von Beginn an mitgedacht und vorbereitet werden. Zu berücksichtigen ist auch, dass Inhaber*innen mit einer Chancenkarte von Beginn ihres Aufenthalts an unter hohem zeitlichem Druck stehen.
 - e. **Kernbotschaft 7: Die Familienperspektive muss stärker mitgedacht werden.** Die Einreise mit engen Familienangehörigen sollte mit der Chancenkarte grundsätzlich möglich sein. Die Trennung von engen Familienangehörigen würde für viele Menschen eine sehr hohe Hürde für eine Einwanderungsentscheidung nach Deutschland darstellen.

3. **Kernbotschaft 8: Hochschulabsolvent*innen sollte eine langfristige Aufenthaltserlaubnis oder vereinfachte Niederlassungserlaubnis angeboten werden.** Die aktuellen Vorschriften könnten noch ehrgeiziger gestaltet werden, um ein starkes Signal der Willkommenskultur an internationale Studierende zu senden und ihnen somit Anreize zu bieten, in Deutschland zu bleiben und nicht in ein anderes Land auszuwandern. Zu diesem Zweck könnte Deutschland Hochschulabsolvent*innen eine Niederlassungserlaubnis oder eine langfristige Aufenthaltserlaubnis gewähren, die über die bereits im Aufenthaltsgesetz festgelegten 18 Monate zur Jobsuche hinausgeht (§ 20 Abs. 1 AufenthG).

4. **Kernbotschaft 9: Mehr Spurwechsoptionen könnten das Arbeitskräftepotential der deutschen Wohnbevölkerung besser ausschöpfen.** Der aktuelle Entwurf konzentriert sich darauf, neue Migrant*innen zu gewinnen, aber ein bedeutender Teil der Lösung für den Arbeitskräftemangel liegt in der Arbeitsmarktintegration von Personen, die bereits in Deutschland leben. Um die Integrationschancen dieser Personengruppe zu verbessern, setzen wir uns dafür ein, mehr Spurwechsel-Optionen zu eröffnen.

1. Migrationsbestrebungen, Migrationsfähigkeit und Rückkehrabsichten

Um zukünftig erfolgreich Arbeitskräfte aus Drittstaaten zu gewinnen und den Arbeitskräftemangel abzumildern, muss sich Deutschland drei Hauptherausforderungen stellen. Der Gesetzentwurf zielt in seiner aktuellen Fassung darauf ab, diesen drei Herausforderungen zu begegnen, jedoch in unterschiedlichem Maße und mit ungleichen Erfolgsaussichten:

1. Die erste Herausforderung betrifft die **Migrationsbestrebungen** nach Deutschland: Menschen müssen den Wunsch und das Ziel haben, nach Deutschland zu kommen, um hier zu arbeiten und zu leben.
2. Die zweite Herausforderung betrifft die **Migrationsfähigkeit** nach Deutschland: Menschen müssen in der Lage sein, nach Deutschland zu kommen.
3. Die dritte Herausforderung betrifft die **Rückkehr- und Bleibeabsichten**: Menschen müssen den Wunsch haben, längerfristig in Deutschland zu bleiben.

Hinter dem Begriff Migrationsbestrebungen (engl.: migration aspirations) verbergen sich eine Reihe kognitiver und emotionaler Orientierungen, die Migration als eine zukünftig mögliche Strategie im Leben einer Einzelperson abwägen (Aslany et al. 2021, 6)⁴. Die durch jahrzehntelange Forschung auf diesem Gebiet bereitgestellten empirischen Belege zeigen, dass Migrationsbestrebungen hochgradig komplex sind und auf individueller Ebene durch die Situation potenzieller Migrant*innen in ihren Herkunft- und Aufenthaltsländern sowie durch individuelle Charakteristika bestimmt werden. Beispielsweise durch demografische und familiäre Faktoren, wie Alter oder Geschlecht (z. B. Williams und Baláz 2014; Timmerman, Hemmereichs und Marie-Lou De Clerck 2014); sozioökonomische Faktoren, wie Eigenheimbesitz (Crisan, Crisan-Mitra und Dragos 2019); psychologische Faktoren, wie Risikobereitschaft (Roth und Hartnett 2018); oder länderspezifische Faktoren, wie Korruption oder Zufriedenheit mit öffentlichen Dienstleistungen (Manchin und Orazbayev 2018). Darüber hinaus haben Untersuchungen gezeigt, dass Aufnahmeländer einen Einfluss auf die Wahl des Ortes, an dem sich eine Migrationsbestrebung formiert hat, haben können, beispielsweise durch eine liberalere

⁴ Über lange Zeit hinweg wurde die Migrationsforschung, insbesondere im Bereich der Arbeitsmigration, von neoklassischen Migrations-theorien dominiert (siehe Harris & Todaro, 1970). Neoklassische Modelle der Migrationsabsichten basieren auf der Annahme, dass Migrationsentscheidungen von rationalen Individuen getroffen werden, die die Kosten und Nutzen eines Umzugs an einen neuen Ort abwägen. Diese Modelle konzentrieren sich auf Faktoren wie Löhne, Beschäftigungsmöglichkeiten und die Lebenshaltungskosten im Zielland sowie auf die Bildung, Fähigkeiten und persönlichen Merkmale des Einzelnen. Nach diesem Rahmen werden Individuen migrieren, wenn die erwarteten Vorteile die Kosten des Umzugs überwiegen. Heutzutage neigen Migrationsforscher jedoch dazu, diese rein funktionalistischen Ansätze abzulehnen, da sie entscheidende erklärende Aspekte vermissen lassen. Ein sehr vielversprechender und umfassender Ansatz zur Betrachtung von Migrationsaspirationen ist das Aspiration-Capability-Framework (Aspirations-Fähigkeiten-Rahmen). Dasjenige, das dies am besten erfassen kann, ist das Aspirations-Fähigkeiten-Modell von de Haas (2021), das auf den Konzepten der positiven und negativen Freiheit von Berlin (1969) aufbaut. De Haas definiert: "Migration als Funktion von Aspirationen (als Funktion der allgemeinen Lebensaspirationen der Menschen und wahrgenommener geografischer Möglichkeitsstrukturen) und Fähigkeiten zur Migration (abhängig von positiven ('Freiheit zu') und negativen ('Freiheit von') Freiheiten)."

Einwanderungspolitik (OECD 2023, 10). Dieser Einfluss ist jedoch begrenzt und sollte immer zusammen mit den Faktoren des Herkunftslandes sowie individuellen Faktoren analysiert werden.

Migrationsfähigkeiten (engl.: migration capabilities) beziehen sich auf die Ressourcen und Möglichkeiten, die Einzelpersonen oder Gruppen haben, um Migrationsbestrebungen in die Tat umzusetzen und tatsächlich zu migrieren (Carling, 2002,). Diese Fähigkeiten können den Zugang zu legalen Migrationswegen, finanziellen Ressourcen, Rechtsstatus, Sprachkenntnissen, sozialen Netzwerken und andere Faktoren umfassen, die die Fähigkeit einer Person beeinflussen, erfolgreich in ein neues Zielland zu migrieren (Carling, 2002; Carling & Schewel, 2018). Für Zielländer gilt es vor allem, hemmende, sogenannte negative Strukturen durch eine Liberalisierung ihrer Immigrationspolitik abzubauen.

Als Rückkehrabsichten werden jene Absichten oder Pläne einer Einzelperson bezeichnet, nach einer bestimmten Zeit im Ausland – oft aus beruflichen oder studienbedingten Gründen – mittel- oder langfristig in ihr Heimatland oder ihre Herkunftsregion zurückzukehren (Carling & Pettersen, 2014; Müller-Funk und Fransen, 2022). Die Forschung zu Rückkehrabsichten hat gezeigt, wie Migrant*innen, die eine Rückkehr erwägen, von ihren Bindungen zum Aufenthalts- und zum Herkunftsland beeinflusst werden (Valenta et al., 2020). Relevante Faktoren, die Rückkehrabsichten entscheidend prägen können, umfassen unter anderem wirtschaftliche Möglichkeiten im Aufenthalts- und im Herkunftsstaat, (transnationale) soziale Bindungen und Netzwerke sowie Bewertungen der Lebensqualität in der Heimat und Wahrnehmungen von Diskriminierung im Aufenthaltsland (Kunuroglu et al., 2018; Hussein und Wagner, 2020). Zusätzlich kann eine Integrationspolitik, die gesellschaftliche oder wirtschaftliche Teilhabe befördert, beispielsweise durch Arbeitsvermittlung und Sprachkurse, Rückkehr- und Bleibeabsichten maßgeblich beeinflussen (Valenta et al., 2020).

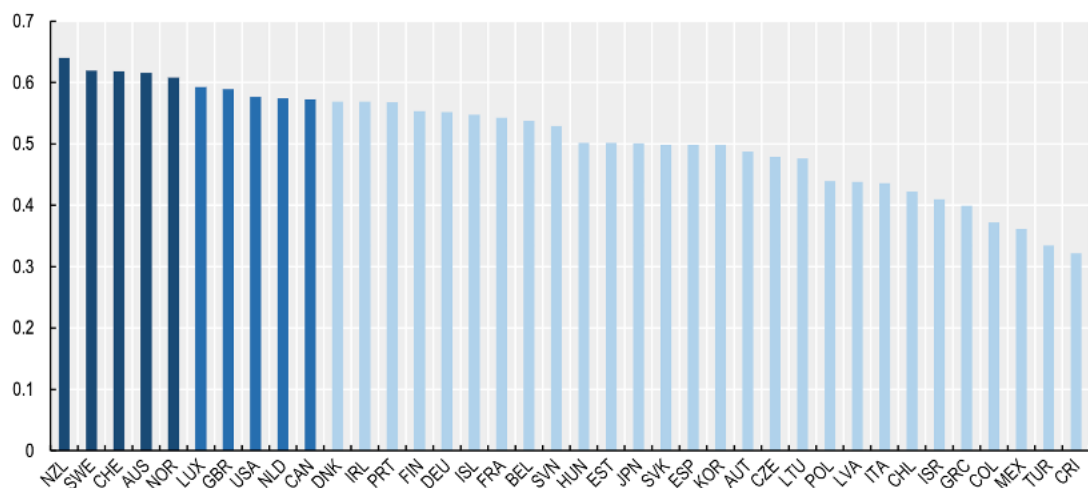
In dieser Stellungnahme gliedern wir unsere Einschätzungen und Empfehlungen schwerpunktmäßig entlang dieser drei Dimensionen für die Fachkräftegewinnung (d.h. Stärkung von Migrationsbestrebungen nach Deutschland, steigende Migrationsmöglichkeiten nach Deutschland und Minimierung der Rückkehrabsichten von Migrant*innen in Deutschland). Zugleich beschreiben wir, wie der Entwurf des „Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung“ verbessert werden kann, um dessen erwartete Wirkung auf die Arbeitsmigration nach Deutschland zu optimieren. Wir glauben, dass dieser Gesetzentwurf eine entscheidende Komponente der deutschen Strategie zur Anwerbung von Fachkräften ist. Eine umfassende Strategie zur Bewältigung der oben genannten Herausforderungen muss jedoch Regelungen und administrative Maßnahmen (z.B. eine gut funktionierende Verwaltung in den Auslandsvertretungen und in Deutschland) beinhalten, die über den Rahmen dieses Gesetzesentwurfs hinausgehen. Daher werden sich unsere Ausführungen hier hauptsächlich darauf konzentrieren, wie der Entwurf verbessert werden kann. Wir möchten klar betonen, dass auch andere Aspekte der deutschen Migrations- und Integrationspolitik in Zukunft angegangen werden müssen und regulatorische Änderungen erfordern werden.

2. Das FEG in Bezug auf Migrationsabsrebungen nach Deutschland

Personen, die eine Migration anstreben, müssen drei Schwellen überschreiten: die mentale Schwelle (engl.: mental threshold), die sich auf die Einstellung der Person zur Migration bezieht; die lokale Schwelle (engl.: locational threshold), die in der Entscheidung für ein bestimmtes Zielland besteht; und die Wegschwelle (engl.: trajectory threshold), die sich auf die Auswahl einer bestimmten Migrationsroute bezieht (van Naerssen und van der Velde 2015). Mit diesem Entwurf hat Deutschland die Möglichkeit, Migrant*innen in Bezug auf die zweite Schwelle zu beeinflussen, nämlich die Entscheidung über das Migrationsziel.

Es gibt mehrere Faktoren, die die Entscheidung beeinflussen, einen bestimmten Ort für die Migration zu wählen. Auf der einen Seite bevorzugen potenzielle Migrant*innen möglicherweise Länder, in denen sie bereits bestehende Netzwerke oder familiäre Verbindungen haben. Andererseits können einige Migrant*innen ihre Entscheidung aufgrund der Chancen treffen, die von den Zielländern geboten werden. Dies deutet darauf hin, dass Zielländer auf einem internationalen Arbeitsmarkt um qualifizierte Migration konkurrieren. Die OECD-Indikatoren für die Attraktivität von Talenten (ITA) messen seit 2019 die Fähigkeit der Länder, qualifizierte Migrant*innen anzuziehen und zu halten. Der ITA-Rahmen besteht aus verschiedenen Dimensionen, darunter „Qualität der Chancen“, „Einkommen und Steuern“, „Zukunftsaussichten“, „Familienumfeld“, „Kompetenzumfeld“, „Inklusivität“, „Lebensqualität“ und „Visa- und Zulassungspolitik“. Wie Abbildung 1 zeigt (Daten für 2023), gehört Deutschland für hochqualifizierte Arbeitskräfte derzeit nicht zu den Ländern, die ein besonders attraktives Rahmenwerk bieten.

Abbildung 1. Attraktivität der OECD-Länder für potenzielle Migrant*innen: hochqualifizierte Arbeitskräfte



Note: Values closer to 1(0) represent higher (lower) attractiveness. The ranking is based on default equal weights across dimensions and does not include the health system performance dimension. Top-ten countries are highlighted to facilitate comparison.
Source: OECD Secretariat.

Innerhalb der im ITA-Rahmen berücksichtigten Faktoren gibt es einige, die sich auf die Migrationspolitik beziehen, einschließlich der Staatsbürgerschaftspolitik, der Erleichterung des Statuswechsels von temporär zu permanent, des Rechts der Familienangehörigen, sich der Migrant*in anzuschließen und zu arbeiten, oder der Bearbeitungszeit für Aufenthaltstitel.

Obwohl einige Aspekte des ITA-Rahmens über den Umfang dieses Gesetzentwurfs hinausgehen, gibt es dennoch Bereiche innerhalb des Entwurfs, die, wenn sie geändert, aufgenommen oder erweitert werden, die Migrationsbestrebungen potenzieller Arbeitsmigrant*innen positiv beeinflussen könnten.

2.1. Kernbotschaft 1: Um die Migrationsbestrebungen nach Deutschland zu fördern, ist eine Erleichterung des Zugangs zur langfristigen Aufenthalts- oder Niederlassungserlaubnis erforderlich

Ein schneller Zugang zur Niederlassungserlaubnis halten wir für einen wesentlichen Faktor, um qualifizierte Arbeitsmigrant*innen anzuziehen. Kurzfristige Aufenthaltstitel, auch wenn eine Verlängerung möglich ist, können sich hingegen negativ auf die Migrationsbemühungen auswirken. Der

aktuelle Entwurf umfasst zwei Hauptänderungen hinsichtlich des Zugangs zur Niederlassungserlaubnis. Einerseits erleichtert Artikel 2.4 des Gesetzentwurfs den Zugang zur Niederlassungserlaubnis für Ehepartner*innen von qualifizierten Arbeitnehmer*innen, die bereits eine Niederlassungserlaubnis erhalten haben. Andererseits senkt Artikel 2.12 die Aufenthaltsanforderung (von vier auf drei Jahre) für Fachkräfte, um die Niederlassungserlaubnis zu erhalten. Beide Änderungen gehen in die richtige Richtung, sind jedoch unserer Einschätzung nach nicht ausreichend, um einen spürbaren Einfluss auf die Migrationsbestrebungen zu haben.

Wir empfehlen daher, den Anwendungsbereich des § 18c Abs. 3 AufenthG zu erweitern, der es ermöglicht, in Einzelfällen von Anfang an eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis zu gewähren, ohne eine Mindestaufenthaltsdauer vorauszusetzen. Diese Regelung ist derzeit nur Wissenschaftler*innen mit besonderer Expertise oder Professor*innen in herausragenden Positionen vorbehalten, könnte jedoch beispielsweise auf Inhaber*innen der Blauen Karte EU sowie Personen, die die maximal mögliche Punktzahl im neuen Punktesystem erreichen, ausgeweitet werden.

2.2. Kernbotschaft 2: Die „Chancenkarte“ könnte dazu beitragen vorhandene Migrationsbestrebungen nach Deutschland zu aktivieren

Mit der Etablierung eines neuen Arbeitsmigrationsweg nach Deutschland, der ‚Chancenkarte‘, bietet sich für Deutschland die Möglichkeit, attraktiver für potenzielle Migrant*innen zu werden und somit die Migrationsbestrebungen in Richtung Deutschland zu erhöhen. Trotz ihres begrenzten Anwendungsbereichs (siehe untenstehende Diskussion) kann dieses neue System Deutschland helfen, eine neue Phase seiner Arbeitsmigrationspolitik einzuleiten und eine deutliche Botschaft der Offenheit und Willkommenskultur zu vermitteln. Bei der Umsetzung des neuen Gesetzes sollten die Entscheidungsträger*innen das Punktesystem aber nicht als weniger wichtigen Weg für Fachkräfte ansehen als die Qualifikationssäule und die Erfahrungssäule.

Darüber hinaus sollte die symbolische Kraft der Chancenkarte den Erwartungen von potenziellem Migranten*innen entsprechen, indem sie ein effizientes System bietet, das mit Punktesystemen anderer Staaten konkurrieren kann. Zu diesem Zweck empfehlen wir, den Artikel 3.5 des aktuellen Entwurfs in Bezug auf die Chancenkarte zu ändern (siehe spezifische Empfehlungen unten).

3. Der FEG in Bezug auf Migrationsfähigkeiten nach Deutschland

Migrationsfähigkeiten werden definiert als die Ressourcen und Chancen, über die Individuen oder Gruppen für eine Migration verfügen (Carling 2002). Der Zugang zu legalen Migrationswegen spielt eine entscheidende Rolle bei den Determinanten der Migrationsfähigkeiten (Carling, 2002; Carling & Schewel, 2018). Mit diesem Entwurf konzentriert sich Deutschland darauf, neue Migrationswege zu schaffen (zum Beispiel mit der Chancenkarte) und den Zugang zu bereits in der Vergangenheit geschaffenen Wegen zu erleichtern. Die Bundesregierung liegt unserer Einschätzung nach in der Tat richtig in der Erwartung einer Zunahme der Fachkräftemigration nach einer Liberalisierung seiner Arbeitsmigrationspolitik (zum Beispiel durch die Beseitigung von Visumpflichten) (Czaika and de Haas, 2014). Die Größenordnung einer solchen Zunahme wird jedoch stark von der Bandbreite der regulatorischen Änderung sowie deren Umsetzung und dem Wissen über die Liberalisierung unter den Zielgruppen abhängen (Czaika und de Haas 2013, 505). Mit anderen Worten, minimale Änderungen in den Vorschriften werden nicht dem Zwecke des Entwurfs dienen.

Vergleichende Forschung zu Einwanderungspolitiken, die in den letzten zehn Jahren veröffentlicht wurden, zeigt, dass Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern, einschließlich europäischer Länder,

eine eher restriktive Einwanderungspolitik für hochqualifizierte, qualifizierte und geringqualifizierte Arbeitskräfte hat. Das Projekt „Every Immigrant is an Emigrant“ (MISEM) hat beispielsweise die Migrationspolitik für 32 Länder weltweit, darunter asiatische, europäische und lateinamerikanische Länder, analysiert (Pedroza, 2022). Abbildung 2 zeigt, basierend auf den MISEM-Daten, dass Deutschland sich innerhalb der Gruppe von Ländern mit den restriktivsten Politiken sowohl für hochqualifizierte Migrant*innen (z. B. Ärzte) als auch für geringqualifizierte Migrant*innen befindet. Die MISEM-Daten umfassen zwar keine Fachkräfte, wie sie im aktuellen Entwurf oder dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz definiert sind. Trotzdem zeigt sich anhand von MISEM oder anderen ähnlichen Projekten (z. B. IMPIC⁵), dass die deutsche Einwanderungspolitik im Vergleich zu anderen Ländern die Migrationsfähigkeiten potenzieller Fachkräfte einschränkt. Eine substantielle Änderung der Politik könnte daher tatsächlich Auswirkungen auf die Anzahl der Fachkräfte haben, die in Zukunft nach Deutschland migrieren könnten.

Eine ‚Chancenkarte‘ ohne Chance?

Die deutlichsten Veränderungen, die der Gesetzentwurf vorschlägt, liegen in der Einführung der Erfahrungs- und der Potentialsäule. In dieser Stellungnahme konzentrieren wir uns auf die Potentialsäule bzw. die Chancenkarte, da wir der Meinung sind, dass dies eine der zentralen Innovationen ist, die in das Gesetz aufgenommen wurden, und dass hier weitere Verbesserungen erforderlich sind, um ein Punktesystem zu schaffen, das seinen Zweck erfüllt.

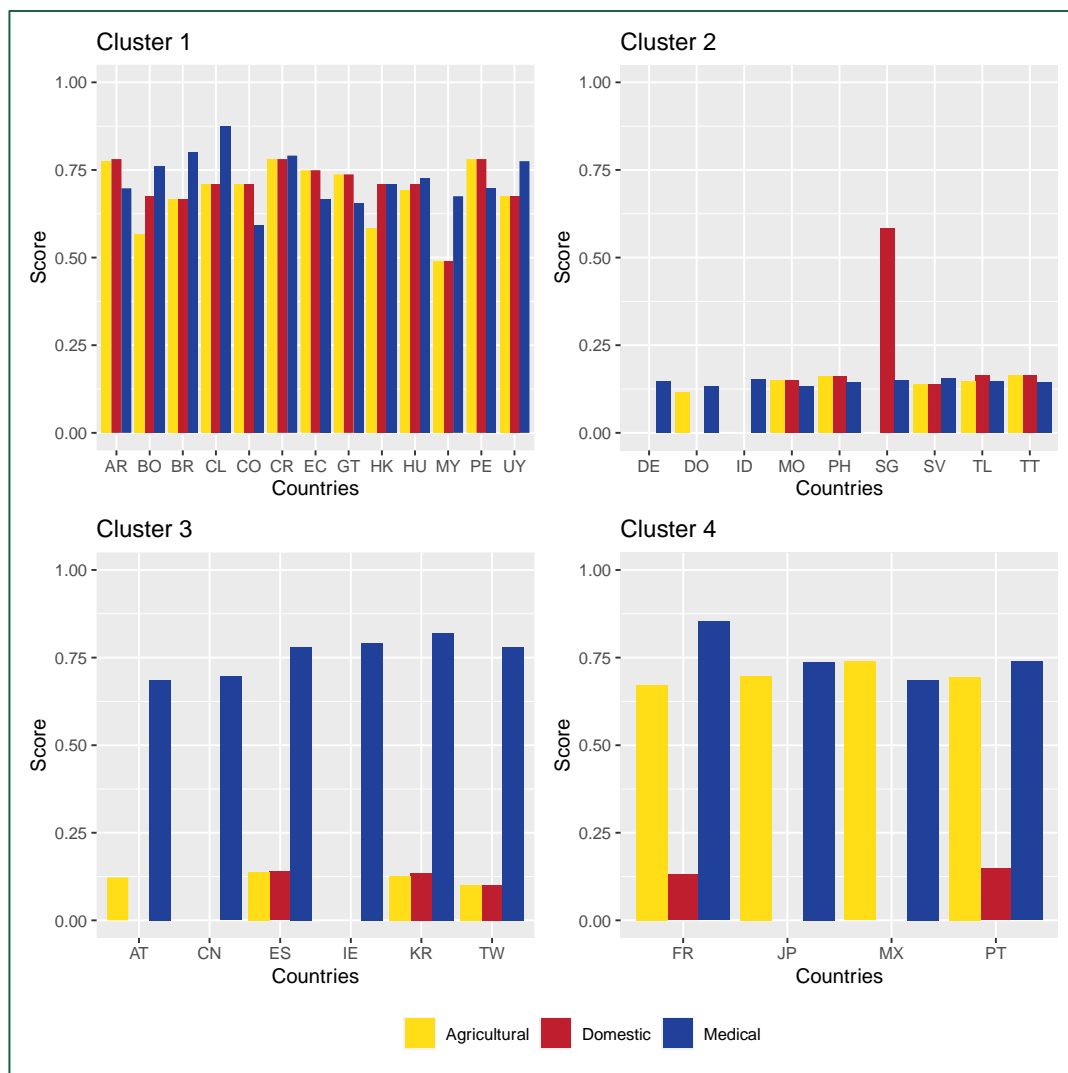
Die erstmalige Einführung eines Punktesystems zur Förderung der Einwanderung von qualifizierten Arbeitskräften nach Deutschland muss im längerfristigen historischen Kontext gesehen werden. Es gab in den letzten 20 Jahren mehrere politische Initiativen zu Einrichtung eines solchen Systems in Deutschland, die alle am politischen Widerstand der Unionsparteien gescheitert sind. Bereits verabschiedet war ein Punktesystem mit dem Zuwanderungsgesetz im Jahr 2002, das jedoch bekanntlich infolge eines formalen Fehlers bei der Abstimmung nicht in der ursprünglichen Form – und schließlich auch ohne Punktesystem in Kraft getreten ist (Bade 2015; Hinte et al. 2011). Enthalten war hier sogar eine Komponente der dauerhaften Einwanderung nach kanadischem Vorbild. In der Folge haben die heutigen Ampelparteien mehrfach parlamentarische Initiativen gestartet, um das deutsche Einwanderungsrecht um eine Potentialsäule bzw. ein Punktesystem zu ergänzen. Diese Idee findet sich schließlich im Koalitionsvertrag der Ampel; sie wird im vorliegenden Gesetzentwurf konkretisiert und als Chancenkarte bezeichnet.

Der Vorschlag im Gesetzentwurf ist jedoch recht weit entfernt von dem – auch in der aktuellen Debatte – immer wieder zitierten kanadischen Modell. Insgesamt gesehen finden sich in dem Entwurf zahlreiche Vorgaben und Einschränkungen, die aus unserer Sicht in der praktischen Umsetzung unnötige Hindernisse darstellen würden. Folglich kann auch das Ziel, sich mit dem Instrument der Chancenkarte besser im weltweiten Fachkräftewettbewerb zu positionieren, mit dem vorliegenden Entwurf wahrscheinlich nur partiell erreicht werden. Aus unserer Sicht berücksichtigt der Entwurf die Bedürfnisse und die unterschiedlichen Lebensumstände potentieller Arbeitsmigrant*innen nicht ausreichend. Auch wenn es sich bei dem Instrument um einen temporären Aufenthaltstitel zur Arbeitssuche handelt, sollte die letztlich angestrebte dauerhafte Integration in den deutschen Arbeitsmarkt und die Gesellschaft stärker von Beginn an mitgedacht werden. Auch aufgrund der großen Aufmerksamkeit und hohen symbolischen Bedeutung des Punktesystems für das Einwanderungsland Deutschland sollten einige

⁵ Das Projekt IMPIC (Immigration Policies in Comparison) bietet einen Datensatz qualitativer Indizien zur Messung von Einwanderungspolitiken in 33 OECD-Staaten für den Zeitraum 1980-2010. <http://www.impic-project.eu/>. See Helbling et al. 2017 for more information on the IMPIC findings and framework.

Änderungen an dem vorliegenden Entwurf vorgenommen werden. Andernfalls könnten die Attraktivität und Reputation Deutschlands als Einwanderungsland Schaden nehmen.

Abbildung 2. Grad der Restriktivität von Einwanderungspolitiken



Quelle: Eigene Ausarbeitung basierend auf dem IMISEM-Datensatz. Die Informationen, die in den Diagrammen dargestellt sind, repräsentieren die geltenden Zulassungspolitiken im Jahr 2017/2018. Die Balken im Diagramm zeigen den Indikator „Zulassungspolitiken“, der von 0 bis 1 reicht, wobei 0 die restriktivste Zulassungspolitik und 1 die offenste Zulassungspolitik darstellt. Der Indikator „Zulassungspolitiken“ ist ein zusammengesetzter Indikator, der mehrere Aspekte der Zulassungspolitiken der Länder zusammenfasst, wie z.B. das Vorhandensein von Arbeitsmarkttests, Einwanderungsquoten, Gültigkeit der Aufenthaltserlaubnis, Notwendigkeit eines Sponsors, Mindestbildungsanforderungen oder das Vorhandensein eines Gesundheitstests.

3.1. Kernbotschaft 3: Der Personenkreis, der eine Chancenkarte erhalten kann, sollte ausgeweitet werden

Der bisherige Vorschlag bezieht sich auf einen recht kleinen Teil der Arbeitsmigration, nämlich auf eine bestimmte Gruppe potentieller Arbeitsmigrant*innen, die zur Jobsuche nach Deutschland sowie zur „Suche nach Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen“ einreisen können sowie auf Personen, die bereits in Deutschland leben (§20a Abs. 1). Eine Chancenkarte können demnach auch Ausländer*innen erhalten, die über den Fachkraftstatus verfügen (Hochschulabschluss oder eine berufliche Qualifikation, die als gleichwertig zu einem deutschen Abschluss gilt).⁶ Neu ist hingegen die Einreisemöglichkeit zur Jobsuche für Personen ohne Fachkraftstatus. Diese müssen eine ausreichende Punktzahl erreichen (derzeit 6 Punkte). Um jedoch überhaupt zum Punktesystem zugelassen zu werden, müssen bestimmte Einstiegsvoraussetzungen erfüllt sein (§20a Abs 4). So muss entweder eine ausländische Berufsqualifikation vorliegen – anerkannt von dem Staat, in dem sie erworben wurde – der eine Ausbildungsdauer von mindestens zwei Jahren vorausgegangen ist. Alternativ ist ein Hochschulabschluss – ebenfalls anerkannt vom Staat, in dem dieser erworben worden ist. Weitere Voraussetzung ist die Sicherung des Lebensunterhalts sowie der Nachweis von Sprachkenntnissen (mindestens hinreichende deutsche Sprachkenntnisse, A2) oder englische Sprachkenntnisse auf B2-Niveau.

Diese Einstiegsvoraussetzungen können dazu führen, dass potenziell interessierte und für den deutschen Arbeitsmarkt interessante Personen, gar nicht erst in das Punktesystem gelangen. Dies kann beispielsweise der Fall sein, wenn formale Ausbildungsdauern unterhalb von zwei Jahren vorliegen. Letztlich ist die Dauer der Ausbildung eine Hilfskonstruktion für das Ausbildungsniveau. Die Qualität der Ausbildung und die tatsächlichen Fähigkeiten einer Person können damit aber nur sehr unscharf erfasst werden. Hier sollte mindestens ein Ermessenspielraum angedacht werden. Denkbar ist z.B., dass Personen mit deutlich längerer Berufserfahrung (als der Referenzmaßstab im Punktesystem, hier gibt es für 5 Jahre 3 Punkte) eine kürzere formale Ausbildungsdauer kompensieren können.

Grundsätzlich zu begrüßen ist, dass auch bereits in Deutschland lebende Personen die Chancenkarte beantragen können. Dies dürfen jedoch nur Personen mit einem Aufenthaltstitel zum Zweck der Arbeit oder Bildung. Ausgeschlossen sind hingegen Personen mit andere Aufenthaltstiteln, etwa aus humanitären oder familiären Gründen. Es erschließt sich nicht, warum diese Personen systematisch ausgeschlossen sein sollten. Aller Voraussicht nach wäre der Personenkreis gering (schon wegen der Lebensunterhaltsicherung). Es ist jedoch denkbar, dass es für einige Personen in Frage kommen könnte. Daher sollte die Einschränkung gestrichen werden.

3.1.1. Kernbotschaft 4: Die Beschäftigungsmöglichkeiten und -dauer der Chancenkarte sollten ausgeweitet werden

Der Erteilungszeitraum von „bis zu einem Jahr“ ist zu kurz. Unserer Einschätzung nach wird es sich für viele Personen, die hier angesprochen sein sollen unter diesen Einschränkungen nicht lohnen, den Umzug nach Deutschland auf sich zu nehmen. Unklar ist auch, wovon es abhängt, ob die Erteilung nur einige Monate oder ein Jahr beträgt. Bei Vorliegen aller Voraussetzungen sollten dem gegenwärtigen

⁶ Bereits bestehende Möglichkeiten des Aufenthalts zur Arbeitssuche für Fachkräfte bzw. Absolventen deutscher Hochschulen bleiben unberührt. Sie werden zwar künftig auch als Chancenkarte bezeichnet, fallen aber nicht unter das Punktesystem.

Gesetzesentwurf nach mindestens zwölf Monate die klare Regel sein. Diese nur einjährige Dauer erscheint auch deshalb relativ knapp bemessen, da laut Gesetzesentwurfs eine Verlängerung ausgeschlossen ist. Die Chancenkarte kann nur dann erneut erteilt werden, wenn sich eine Person mindestens so lange im Ausland oder mit einem anderen Aufenthaltstitel im Bundesgebiet aufgehalten hat, wie zuvor mit der Chancenkarte. Die Lebensumstände von Personen sind sehr verschieden und hier ist mehr Flexibilität angeraten. Eine Verlängerung des Zeitraums der Chancenkarte auf mindestens 18 Monate – in Analogie zur Jobsuche bei Hochschulabsolvent*innen (§20 AufenthG) – erscheint daher sinnvoll⁷. Wenn Inhaber*innen der Chancenkarte mehr Zeit erhalten, sich auf dem deutschen Arbeitsmarkt zu etablieren, reduziert dies auch das Risiko, dass sie in eine Situation des irregulären Aufenthalts geraten oder eine Beschäftigung annehmen, die unterhalb ihrer fachlichen Fähigkeiten liegt. Eine längere Aufenthaltsdauer reduziert auch den Aufwand für die Ausländerbehörden in Deutschland.

Zu restriktiv gefasst scheinen auch die Regelungen zu möglichen Beschäftigungen. Mit der Chancenkarte können Personen eine Beschäftigung von durchschnittlich insgesamt höchstens zwanzig Wochenstunden ausüben. Auch Probebeschäftigungen für jeweils höchstens zwei Wochen sind erlaubt, wenn diese „qualifiziert“ sind, auf eine Ausbildung abzielt oder zu einer Anerkennung von Berufsqualifikationen führen kann. Insbesondere die Frist von zwei Wochen scheint sehr einschränkend. Die Lebens- und Arbeitsumstände von Inhaber*innen einer Chancenkarte können – schon allein branchenspezifisch – sehr verschieden sein. Daher ist dringend angeraten im Hinblick auf die Beschäftigungsmöglichkeiten deutlich mehr Flexibilität zulassen.

3.1.2. Kernbotschaft 5: Der Steuerungsmechanismus für das Punktesystem sollte flexibel angelegt sein, um Nachjustierungen zügig zu ermöglichen

Vorgesehen ist, dass die Bundesregierung per Rechtsverordnung die Zahl der Chancenkarten, die Ausländer*innen erteilt werden, die sich noch nicht im Bundesgebiet aufhalten, jährlich oder für einen kürzeren Zeitraum begrenzen kann. Dabei sollen arbeitsmarkt- und integrationspolitische Erwägungen und die Kapazitäten der beteiligten Behörden berücksichtigt werden.

Es gibt keinerlei Erfahrungen mit einem Punktesystem bzw. der Chancenkarte in Deutschland und Prognosen über mögliche Antragszahlen sind daher schwer zu treffen. Eine große Spannweite bei den Antragszahlen ist denkbar. Da es sich um ein neues System handelt, muss die Infrastruktur erst noch aufgebaut werden und auch die beteiligten Behörden müssen geschult werden. Politik und Verwaltung sollten sich schon jetzt auf unterschiedliche Szenarien vorbereiten. Sind die Antragszahlen sehr niedrig, dann sollte zeitnah nachjustiert werden können. Auch ein Szenario mit hohen Antragszahlen ist denkbar, wenngleich angesichts bisheriger Zahlen im Bereich der Arbeitsmigration eher unwahrscheinlich. Dennoch wäre eine Situation, in der hohe Antragszahlen auf nicht ausreichend vorbereitete Behörden treffen, ungünstig, würde sich negativ auf die Reputation Deutschlands als Einwanderungsland auswirken und könnte interessierte Personen abschrecken. In jedem Fall sollten Entscheidungsprozesse vorbereitet und transparent kommuniziert werden.

Mittelfristig sollte ein flexibles und dynamisches System aufgebaut werden, dass bei Bedarf relativ schnell nachjustiert werden kann. Ein entsprechendes Steuerungs-gremium sollte mit unterschiedlichen

⁷ Zum Beispiel ermöglicht das kanadische Express Entry Programm in einigen Fällen einen direkten Zugang zur dauerhaften Aufenthaltsgenehmigung. Quelle: <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/immigrate-canada/express-entry/apply-permanent-residence.html>.

Akteuren aus Politik, Wissenschaft, Wirtschaft, von Gewerkschaften sowie mit Interessenvertretungen von Migrant*innen selbst besetzt sein.

Im Gesetzestext finden sich Kriterien und Punkteverteilung. Damit das System flexibel bleibt, sollten im Gesetz selbst nur grundlegenden Kriterien festgelegt werden. In einer Verordnung können dann die Gewichtung, Mindestpunktzahl und auch neue Kriterien (so bisher nicht im Entwurf vorgesehen) ergänzt werden. Zu überlegen ist auch, ob das Punktesystem um eine länderspezifische Komponente ergänzt wird. Auch die Verknüpfung mit Migrationsabkommen ist so denkbar. Ziel wäre es hierbei, "mobility partnerships" zu etablieren die dazu beizutragen, Migrationsabkommen von Abwehr und Abschiebungen zu entkoppeln und dabei auf vorhandene Initiativen aufzubauen (z.B. Unterstützung regulärer Arbeitsmigration und -mobilität zwischen Nordafrika und Europa (THAMM⁸)).

3.1.3. Kernbotschaft 6: Unterstützungsangebote müssen sowohl vor der Einreise als auch unmittelbar danach angeboten werden

Ziel der Chancenkarte ist es, Menschen, die noch keinen Arbeitsvertrag haben, die Einwanderung nach Deutschland auch ohne einen solchen zur Suche und Aufnahme einer qualifizierten Beschäftigung zu ermöglichen. Auch wenn die Chancenkarte ein kurzfristiger Aufenthaltstitel ist, sollte die längerfristige Perspektive einer potenziell dauerhaften Einwanderung von Beginn an mitgedacht und vorbereitet werden. Zwölf Monate sind ein kurzer Zeitraum. Nicht nur für die beruflichen Perspektive, sondern auch in emotionaler Hinsicht und somit letztlich für die Entscheidung, längerfristig in Deutschland bleiben zu wollen, sind die ersten Monate des Aufenthalts von großer Bedeutung. Die meisten Neuzuwander*innen haben hier Unterstützungsbedarf. Inhaber*innen einer Chancenkarte stehen von Beginn an unter einem großen Erfolgsdruck, besonders dann, wenn die bislang geplante maximale Erteilungsdauer (und keine Verlängerung) beibehalten werden sollte (wovon wir abraten würden). Insofern muss sich Deutschland nach ihrer Ankunft ein zweites Mal um diese Personen bemühen und ihnen die benötigte Unterstützung zukommen lassen. Unterstützungsbedarfe werden aller Voraussicht nach bei der Jobsuche und der Anerkennung von Qualifikationen bzw. bei Nachqualifikation gegeben sein. Unterstützungsbedarf wird es in der Regel auch beim Spracherwerb, bei der Suche nach Wohnraum und gegebenenfalls bei der Suche nach Kitas und Schulen geben.

3.1.4. Kernbotschaft 7: Die Familienperspektive muss stärker mitgedacht werden

Der bisherige Entwurf der Chancenkarte berücksichtigt die familiären Bindungen von einreisenden Arbeitsmigrant*innen nicht ausreichend. Die Einreise mit engen Familienangehörigen sollte mit der Chancenkarte möglich sein. Hier können die günstigen Bedingungen der Richtlinie 2004/38/EG über das Recht von Unionsbürger*innen und ihren Familienangehörigen als Vorbild dienen. Die Definition des Begriffs „Familie“ ist nicht nur sehr weit gefasst und schließt eingetragene Partnerschaften, Kinder unter 21 Jahren und unterhaltsberechtigter Verwandte in aufsteigender Linie ein (Art. 2), sondern gewährt auch ein automatisches Aufenthaltsrecht unabhängig von der Staatsangehörigkeit.

⁸ Quelle: <https://www.giz.de/de/weltweit/92649.html>

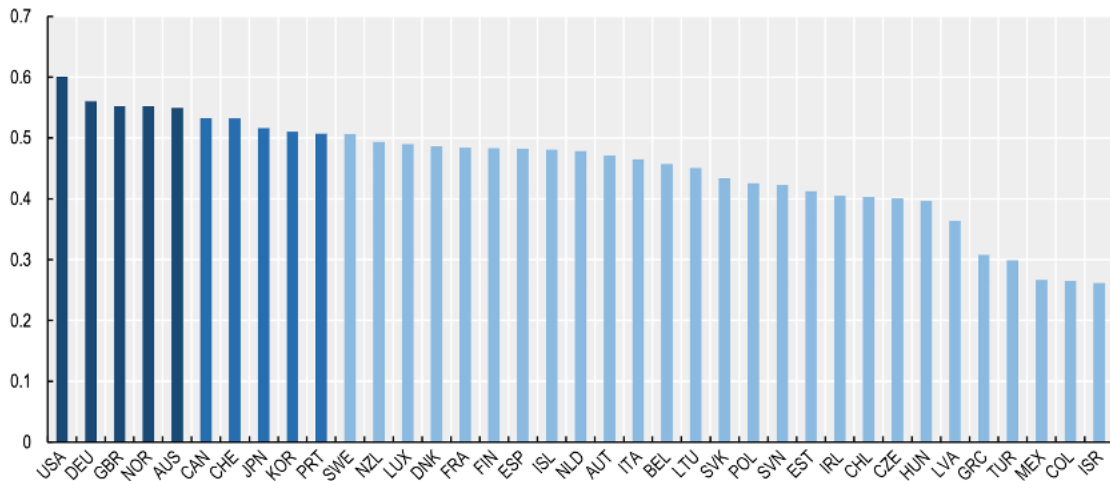
Mindestens sind jedoch privilegierte Besuchsvisa für Angehörige zu ermöglichen. Andernfalls ist davon auszugehen, dass die Trennung von der Familie für Personen in einer Partnerschaft oder Kindern eine zu hohe Hürde darstellt (Borselli und Van Meijl 2020, 593).

4. Das FEG in Bezug auf die Bindung von Arbeitnehmer*innen in Deutschland

Nachdem es gelungen ist, Fachkräfte von einer Migration nach Deutschland zu überzeugen und ihre Einwanderung zu ermöglichen, muss Deutschland sicherstellen, dass eine ausreichende Anzahl von Fachkräften langfristig im Land bleiben möchte und kann. Zu diesem Zweck muss Deutschland die Rückkehrabsichten von Fachkräften adressieren. Rückkehrabsichten beziehen sich auf die Pläne oder Absichten einer Person, nach einem Aufenthalt im Ausland, in der Regel aus Arbeits- oder Studienzwecken, in ihr Heimatland oder ihren Herkunftsort zurückzukehren (Carling & Pettersen, 2014). Verschiedene Faktoren beeinflussen die Entscheidung von Migrant*innen, zu bleiben oder zurückzukehren, einschließlich von Verbindungen sowohl zum Aufenthaltsland als auch zum Herkunftsland.

Obwohl Deutschland nicht alle Faktoren beeinflussen kann, die darüber entscheiden, ob Migrant*innen im Land bleiben wollen oder nicht, gibt es Faktoren im Zusammenhang mit seiner Integrations- und Einwanderungspolitik, die im aktuellen Entwurf besser berücksichtigt werden können. In diesem Zusammenhang sehen wir ein erhebliches Potenzial im Hinblick auf internationale Studierende. Laut der OECD-Indikatoren für die Anziehungskraft von Talenten (ITA) ist Deutschland das zweitattraktivste Land unter den OECD-Ländern für Universitätsstudierende (siehe Abbildung 3). Drittstaatsangehörige, die ihr Studium an einer deutschen Universität abgeschlossen haben, können bereits eine Aufenthaltserlaubnis von bis zu 18 Monaten erhalten, um nach ihrem Abschluss einen Job zu suchen (§ 20 Abs. 1.1 AufenthG). Diese Erlaubnis kann nicht verlängert werden. Der aktuelle Entwurf enthält bereits Maßnahmen, um den Aufenthalt internationaler Studierender in Deutschland nach Abschluss ihres Studiums zu erleichtern. Beispielsweise ermöglicht Art. 2.6 des Entwurfs Drittstaatsangehörigen das Arbeiten von bis zu 20 Stunden pro Woche während der Vorlesungszeit, anstatt der maximal zulässigen 10 Stunden nach den derzeitigen Bestimmungen.

Abbildung 3. Attraktivität der OECD-Länder für potenzielle Migrant*innen: internationale Studierende



Note: Values closer to 1(0) represent higher (lower) attractiveness. The ranking is based on default equal weights across dimensions and does not include the health system performance dimension. Costa Rica is not included in the ranking due to missing data for the visa and admission policy dimension. Top-ten countries are highlighted to facilitate comparison.

4.1. Kernbotschaft 9: Hochschulabsolvent*innen sollte eine langfristige Aufenthaltserlaubnis oder vereinfachte Niederlassungserlaubnis angeboten werden

Die aktuellen Vorschriften sollten ehrgeiziger sein, um ein klares Signal des Willkommens an internationale Studierende zu senden und ihre Rückkehr oder Auswanderung in ein anderes Land zu vermeiden bzw. ihren Aufenthalt in Deutschland zu verlängern. Ein wesentlicher Aspekt ist der Zugang zum dauerhaften Aufenthaltsrecht. § 20 Abs. 1 des AufenthG sollte so geändert werden, dass Hochschulabsolvent*innen mit mindestens einem Bachelor-Abschluss, die ein grundlegendes Maß an Deutsch- und/oder Englischkenntnissen nachweisen können, eine langfristige Aufenthaltserlaubnis (oder sogar eine Niederlassungserlaubnis) erhalten können. Darüber hinaus sollte die Regierung proaktiv handeln und zukünftige Absolvent*innen über die Möglichkeit informieren, eine langfristige Aufenthaltserlaubnis oder eine dauerhafte Aufenthaltserlaubnis zu beantragen, und die Bürokratie und Anforderungen so weit wie möglich reduzieren. Die Lebensunterhaltssicherungsvoraussetzung sollte ebenfalls abgesenkt werden.

4.2. Kernbotschaft 10: Mehr Spurwechsoptionen könnten das Arbeitskräftepotential der deutschen Wohnbevölkerung besser nutzen.

Der aktuelle Entwurf konzentriert sich darauf, neue Migrant*innen zu gewinnen, aber ein bedeutender Teil der Lösung für den Fach- und Arbeitskräftemangel liegt in der Integration von Personen in den Arbeitsmarkt, die bereits in Deutschland leben. Die Verabschiedung des Chancenaufenthaltsrechts war ein Schritt in die richtige Richtung. Die Öffnung der Chancenkarte für bereits in Deutschland lebende Menschen mit einem humanitären Aufenthaltstitel (siehe Kernbotschaft 3) wäre ein weiterer Schritt. Ganz grundsätzlich befürworten wir eine Politik, die nicht nur konsequent menschenrechtliche Standards einhält, sondern die auch stärker pragmatisch ausgerichtet ist. Neben dem hier diskutierten Gesetzentwurf ist es entscheidend, Maßnahmen zu ergreifen, die die Integration von allen Migrant*innen in Deutschland bestmöglich fördern, einschließlich deren Teilhabechancen im Arbeitsmarkt.

5. Abschlussbemerkung: Braindrain als mögliche Folge der deutschen Einwanderungspolitik im aktuellen Entwurf

Obwohl der aktuelle Entwurf festlegt, dass die neuen Vorschriften keinen Braindrain verursachen sollen, besteht eine der Hauptgefahren des aktuellen Entwurfs darin, dass tatsächlich der Verlust von qualifizierten Fachkräften aus den Herkunftsländern gefördert werden kann. Einwanderungsgesetze, die in ihrem Gesamtpaket darauf abzielen, überwiegend qualifizierte Arbeitskräfte zu gewinnen, anstatt eine umfangreiche Aus- und Weiterbildungskomponente von nicht qualifizierten Arbeitskräften vorzusehen, können, trotz Geldüberweisungen und zirkulärer Migration, zur Ungleichverteilung von Talenten weltweit beitragen und bestehende globale Ungleichheiten perpetuieren (Docquier & Marfouk, 2004; Mountford & Rapoport, 1997).

Die Auswirkungen des Gesetzentwurfs auf unterschiedliche Akteursgruppen, sowie seine Wechselwirkungen mit anderen Einwanderungsgesetzen sollten daher durch unabhängige und rigorose Monitorings und wissenschaftliche Begleitforschung untersucht werden, welche die Rechte und Perspektiven von migrantischen Zielgruppen sowie die Auswirkungen auf Herkunftsländer umfassend berücksichtigt.

6. Referenzen

Aslany, M., Carling, J., Mjelva, M. B., & Sommerfelt, T. (2021). *Systematic review of determinants of migration aspirations*. University of Southampton.

Bade, K. (2015): Wiedergänger Punktesystem. Zur aktuellen Diskussion um ein Einwanderungsgesetz. Kommentar, Migazin, <https://www.migazin.de/2015/02/04/wiedergaenger-punktesystem-zur-diskussion-einwanderungsgesetz/>

BAMF. (2023). Monitoring zur Bildungs- und Erwerbsmigration: Erteilung von Aufenthaltstiteln an Drittstaatsangehörige (Halbjahresbericht 2022). *Berichtsreihen zu Migration und Integration, Reihe 1*. <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/BerichtsreihenMigrationIntegration/MonitoringBildungsErwerbsmigration/mobemi-halbjahresbericht-2022.pdf>

BMWK. (2023). Fachkräfteland: Gemacht für was Großes. <https://www.bmwk.de//Fachkraefteland/>

Borselli, M., & van Meijl, T. (2021). Linking Migration Aspirations to Integration Prospects: The Experience of Syrian Refugees in Sweden. *Journal of Refugee Studies*, 34(1), 579–595. <https://doi.org/10.1093/jrs/feaa043>

Carling, J. (2002). Migration in the age of involuntary immobility: Theoretical reflections and Cape Verdean experiences. *Journal of Ethnic & Migration Studies*, 28(1), 5–42. <https://doi.org/10.1080/13691830120103912>

Carling, J., & Pettersen, S. V. (2014). Return Migration Intentions in the Integration–Transnationalism Matrix. *International Migration*, n/a-n/a. <https://doi.org/10.1111/imig.12161>

Carling, J., & Schewel, K. (2018). Revisiting aspiration and ability in international migration. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(6), 945–963. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2017.1384146>

Czaika, M., & Haas, H. D. (2013). The Effectiveness of Immigration Policies. *Population and Development Review*, 39(3), 487–508. <https://doi.org/10.1111/j.1728-4457.2013.00613.x>

- Czaika, M., & de Haas, H. (2014). *The Effect of Visa Policies on International Migration Dynamics*.
- Crisan, E. L., Crisan-Mitra, C., & Dragos, C. (2019). The Impact on Migration Intentions of Perceived Corruption at the Organizational and Country Level in Romania. *Eastern European Economics*, 57(5), 430–455. <https://doi.org/10.1080/00128775.2018.1533410>
- Docquier, F. (2006). Brain Drain and Inequality Across Nations. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.947463>
- Kunuroglu, F., Yagmur, K., Van De Vijver, F. J. R., & Kroon, S. (2018). Motives for Turkish return migration from Western Europe: Home, sense of belonging, discrimination and transnationalism. *Turkish Studies*, 19(3), 422–450. <https://doi.org/10.1080/14683849.2017.1387479>
- de Haas, H. (2021). A theory of migration: The aspirations-capabilities framework. *Comparative Migration Studies*, 9(1), 8. <https://doi.org/10.1186/s40878-020-00210-4>
- Harris, J. R., & Todaro, M. P. (1970). Migration, Unemployment & Development: A Two-Sector Analysis. *American Economic Review*, 60(1), 126–142.
- Helbling, M., Bjerre, L., Römer, F., & Zobel, M. (2017). Measuring Immigration Policies: The IMPIC Database. *European Political Science*, 16(1), 79–98. <https://doi.org/10.1057/eps.2016.4>
- Hinte, H., Rinne, U., Zimmermann, K. (2011). Ein Punktesystem zur bedarfsorientierten Steuerung der Zuwanderung nach Deutschland, IZA Research Report No. 35. https://docs.iza.org/report_pdfs/iza_report_35.pdf
- Al Husein, N., & Wagner, N. (2023). Determinants of Intended Return Migration among Refugees: A Comparison of Syrian Refugees in Germany and Turkey. *International Migration Review*, 01979183221142780. <https://doi.org/10.1177/01979183221142780>
- IAB. (2023). IAB-Stellenerhebung. IAB - Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. <https://iab.de/das-iab/befragungen/iab-stellenerhebung/>
- Manchin, M., & Orazbayev, S. (2018). Social networks and the intention to migrate. *World Development*, 109, 360–374. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2018.05.011>
- Mountford, A., & Rapoport, H. (1997). The Brain Drain and the World Distribution of Income and Population. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1800599>
- Müller-Funk, L., & Fransen, S. (2022). “I Will Return Strong”: The Role of Life Aspirations in Refugees’ Return Aspirations. *International Migration Review*, 01979183221131554. <https://doi.org/10.1177/01979183221131554>
- Pedroza, L. (2022). *IMISEM Dataset* (1.0.0) [Data set]. GESIS Data Archive. <https://doi.org/10.7802/2380>
- Peichl, A., Sauer, S., & Wohlrabe, P. (2022). Fachkräftemangel in Deutschland und Europa – Historie, Status quo und was getan werden muss. *ifo Schnelldienst*, 75(10), 70–75.
- OECD. (2023). *What is the best country for global talents in the OECD?* (Migration Policy Debates). <https://www.oecd.org/migration/mig/What-is-the-best-country-for-global-talents-in-the-OECD-Migration-Policy-Debates-March-2023.pdf>
- Roth, B. J., & Hartnett, C. S. (2018). Creating reasons to stay? Unaccompanied youth migration, community-based programs, and the power of “push” factors in El Salvador. *Children and Youth Services Review*, 92, 48–55. <https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2018.01.026>

Statistisches Bundesamt (2023): Erwerbsmigration im Jahr 2022 stark gestiegen, Pressemitteilung Nr. 165 vom 27. April 2023, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/04/PD23_165_125.html

Timmerman, C., Hemmerechts, K., & Marie-Lou De Clerck, H. (2014). The Relevance of a “Culture of Migration” in Understanding Migration Aspirations in Contemporary Turkey. *Turkish Studies*, 15(3), 496–518. <https://doi.org/10.1080/14683849.2014.954748>

Valenta, M., Jakobsen, J., Župarić-Ilić, D., & Halilovich, H. (2020). Syrian Refugee Migration, Transitions in Migrant Statuses and Future Scenarios of Syrian Mobility. *Refugee Survey Quarterly*, 39(2), 153–176. <https://doi.org/10.1093/rsq/hdaa002>

van Naerssen, T., & van der Velde, M. (2015). The Thresholds to Mobility Disentangled. In *Mobility and Migration Choices*. Routledge.

Williams, A. M., & Baláž, V. (2014). Mobility, risk tolerance and competence to manage risks. *Journal of Risk Research*, 17(8), 1061–1088. <https://doi.org/10.1080/13669877.2013.841729>

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
20(4)219 K

FRAGOMEN

Marius Tollenaere
Rechtsanwalt | Partner
Tel.: +49 20 97 49 0
Direkt: +49 172 6794388
mtollenaere@fragomen.com

Fragomen Global LLP
Neue Mainzer Strasse 75
60311 Frankfurt am Main
Frankfurt, Germany
☎ +49 (0) 69 20 97 49 0
✉ +49 (0) 69 20 97 49 29
www.fragomen.com

Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags am Montag, den 22. Mai 2023 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung“; BT-Drucksache 20/6500

A. Stellungnahme zu Inhalten des Entwurfes

1. Abkehr vom Fachkräfteprinzip und das viersäulige Dreisäulenmodell

Die Bundesregierung hat in ihren Eckpunkten zur Fachkräfteeinwanderung vom November 2022 das Abrücken vom reinen Fachkräfteprinzip in die Wege geleitet und dieses in ein so bezeichnetes Dreisäulenmodell eingeordnet, wobei neben die Fachkräftesäule die sog. Erfahrungs- und die Potentialsäule treten. Mit diesem Schritt erweitert die Bundesregierung die Zahl der Einwanderungskanäle und erhöht dadurch die Zahl der drittstaatsangehörigen Personen, welche grundsätzlich die Voraussetzungen zur Einreise zu Erwerbszwecken erfüllen könnten. Der Grundsatz der Einwanderung ausschließlich von qualifizierten Arbeitnehmern in ausschließlich qualifizierte Arbeitsstellen bleibt innerhalb der Fachkräftesäule zwar erhalten, jedoch kommen insbesondere über die Erfahrungssäule auch Personen zur Besetzung inländischer qualifizierter Arbeitsstellen infrage, welche bisher hinsichtlich ihres Ausbildungshintergrundes an den Anerkennungs Voraussetzungen gescheitert wären. Diese Maßnahme ist zu begrüßen. Sie vermittelt dem System wesentlich höhere Flexibilität und stellt es dem Arbeitsmarkt anheim, bei nichtreglementierten Stellen Bewerber zu berücksichtigen, die keine Aussicht auf Anerkennung ihrer Abschlüsse haben.

Aus einem weiteren Blickwinkel betrachtet, bleibt jedoch das nun zur Beschreibung der neuen Erwerbseinwanderungssystematik gewählte Modell der drei Säulen hinter der Realität der deutschen Arbeitsmigrationsrecht Lage zurück. Denn ein genauerer Blick offenbart, dass sogar

bereits vor dem hier gegenständlichen Reformvorhaben das Fachkräfteprinzip genauso wenig alleinige Säule des Systems war, wie nun mit diesem Entwurf nur drei Säulen bestehen.

Vielmehr besteht mit der Regelung des § 26 BeschV seit langem ein weiterer Zugangskanal, welcher in Betracht der Erteilungszahlen als systemprägend bezeichnet werden muss. Mit dem Arbeitsmarktzugang ohne Qualifikationsvoraussetzungen an Arbeitnehmer oder Arbeitsstelle, wie § 26 BeschV ihn normiert, haben über 600 Millionen Staatsangehörige der aufgelisteten Länder privilegierten Zugang zu Arbeitsmarkt und Aufenthalt im Bundesgebiet.

Die in dem Entwurf vorgeschlagenen Änderungen und Erweiterungen führen deshalb, um in dem Säulendiktum zu bleiben, zu einem Viersäulenmodell, in welchem sich zu den drei explizit so bezeichneten Säulen eine vierte begibt, die über das Regulativ der verordnungsgesteuerten Herkunftsländerauswahl die Einwanderung mit jeder Qualifikationsstufe in jegliches Arbeitsverhältnis erlaubt.

Ein weiterer Befund besteht darin, dass diese auf vier Säulen ruhende Architektur des deutschen Migrationsrechts keineswegs eine symmetrische Erscheinung ist. Die Erfahrungssäule wird die Fachkräftesäule im nichtreglementierten Bereich bis auf die Berufsanfänger mit weniger als zwei Jahren Berufserfahrung vollständig konsumieren. Bei nichtreglementierten Berufen und Personen mit zweijähriger Berufserfahrung führt diese Überlappung aus Praxissicht zu einem willkommenen doppelten Rechtsboden, mit dem Härten bei Personen mit Abschlüssen ohne Anerkennung vermieden werden können.

2. Fachkräftesäule

Die Änderungen in der Fachkräftesäule sind zu begrüßen. Insbesondere die Einbeziehung von Berufsanfängern in den ersten drei Jahren nach Hochschulabschluss in die niedrigere Gehaltsschwelle der Blauen Karte EU ist hilfreich. Es ist üblich, dass Berufsanfänger noch nicht so produktiv sind wie Berufserfahrene, weshalb regelmäßig am Anfang von Erwerbsbiographien niedrigere Gehälter stehen.

Des Weiteren ist es als positiv zu bewerten, dass Fachkräfte nunmehr Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung jeder qualifizierten Beschäftigung erteilt werden können (§ 18a S.1 und § 18b S.1 AufenthG-E). Damit wird der Wahlfreiheit der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber Rechnung getragen, Arbeitsplätze in Ansehung des Gesamtqualifikationsprofils einer Person zu besetzen.

Allerdings stellt sich nachwievor ganz allgemein die Frage, warum für Fachkräfte in nicht-reglementierten Berufen die unverändert hohen Anforderungen der Abschlussanerkennung bzw. der Vergleichbarkeit angelegt werden. Gerade in Anbetracht des vorliegenden Entwurfes, wonach Fachkräfte ohnehin jegliche qualifizierte Beschäftigung aufnehmen können sollen, bedarf ein striktes Festhalten an dem Anerkennungserfordernis in nichtreglementierten Berufen der Rechtfertigung. Unklar ist, wer hier zu schützen ist. Dieser Eindruck verstärkt sich durch das Hinzukommen der Erfahrungssäule, welche in den nichtreglementierten Berufen die Fachkräftesäule (bis auf Berufsanfänger in den ersten zwei Jahren) überdeckt. Im nichtreglementierten Bereich wird das Fachkräfterecht zu einem Privilegrecht derjenigen, deren Bildungshintergründe zufällig den deutschen Anerkennungsvoraussetzungen genügen. Zufällig ist sie, weil migrationsinteressierte Menschen geringen Einfluss auf die Ausbildungssysteme ihrer Herkunftsländer haben.

3. Erfahrungssäule, § 6 BeschV-E

Die Schaffung der Erfahrungssäule als weiterem Einwanderungskanal ist zu begrüßen. Der wesentlich weitere Anwendungsbereich bei nichtreglementierten Berufen im Vergleich zur Fachkräftesäule ist geeignet, mehr Einwanderung zu ermöglichen.

Bei der Beschäftigung mit ausgeprägter berufspraktischer Erfahrung nach § 6 Abs. 1 BeschV-E gilt es allerdings zu verhindern, dass der gewonnene Vorteil, die Einsparung des Anerkennungserfordernis als Erteilungsvoraussetzung, nicht durch einen neuen Prüfschritt zunichte gemacht wird. Denn nach dem derzeitigen Wortlaut besteht die Gefahr, dass die Prüfung der Anerkennung nach deutschem Standard durch deutsche Behörden schlicht durch die Prüfung der Anerkennung nach den Voraussetzungen des Belegenheitsstaates der ausländischen Bildungsinstitution durch eine deutsche Behörde ersetzt wird. Denn nach § 6 Abs.1 letzter S. BeschV-E ist der Ausländer verpflichtet, sich das Vorliegen der Bildungsvoraussetzungen, also das Innehaben eines ausländischen Hochschulabschlusses oder einer mindestens zweijährigen ausländischen Berufsqualifikation, die im Erwerbsstaat anerkannt sind, von einer fachkundigen inländischen Stelle bestätigen zu lassen. Der Verordnungsentwurf zieht als fachkundige Stelle die ZAB in Erwägung. Unklar ist, wie die ZAB in Bereich der Ausbildungsabschlüsse diese Kompetenz erlangen soll. Sie müsste dann über alle Ausbildungsverhältnisse weltweit buchführen.

Des Weiteren sollte die gesamte Norm des § 6 Abs. 1 BeschV-E auch aus Sicht des Verfahrens betrachtet werden. Nur wenn ein auf eine Abschlussanerkennung bezogenes Verfahren vollständig entfällt, ist in Bezug auf Verfahrenseinfachheit und -geschwindigkeit ein Fortschritt gegenüber dem Fachkräftesystem erreicht. Denn in der Praxis ist neben dem Erfordernis der Anerkennung als Erteilungsvoraussetzung an sich die Notwendigkeit der Durchführung eines Verfahrens diesbezüglich genauso Teil des Flaschenhalses wie die Voraussetzung selbst. Der Antragsteller muss ein weiteres Verfahren betreiben, welches Aufwand und Zeit in Anspruch nimmt. Wenn nun die Anerkennungsprüfung nur ihren Referenzpunkt von dem inländischen Anerkennungsmaßstab zu demjenigen des Herkunftslandes wechselt, besteht dennoch ein Anerkennungsverfahren als Prozessschritt, welcher zwingend durchlaufen werden muss. Dann ist aus Sicht des Antragsteller und aus Sicht des Arbeitgebers kein Vorteil gegenüber der Fachkräfteregelung entstanden.

Ratsam ist hier, den Auslandsvertretungen in den jeweiligen Herkunftsländern die Aufgabe zuzuweisen, die Anerkennung selbst zu überprüfen, wie dies bei anderen Urkunden aus dem ausländischen Staat auch ihre Aufgabe ist, bzw. dem Antragsteller aufzuerlegen, Nachweise der Anerkennung des Abschlusses aus dem Herkunftsland zu erbringen. Die ZAB kann intern für Fachfragen zur Verfügung stehen. So wird verhindert, dass der Ausländer schon wieder vor Beginn des migrationsrechtlichen Verfahrens ein anerkennungsrechtliches durchlaufen muss.

Des Weiteren ist hinsichtlich der Erfahrungssäule zu bemerken, dass das Erfordernis einer mindestens zweijährigen Ausbildung im Wertungswiderspruch zur Bezeichnung dieser Säule als Erfahrungssäule, nunmehr aber auch zu der Öffnung der Blauen Karte EU jedenfalls für berufserfahrene IT-Kräfte, steht. Zwar steht auch besonders berufserfahrenen IT-Kräften nach § 6 BeschV der Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt offen, jedoch erschließt sich nicht sofort, warum ausgerechnet in regelmäßig akademisch geprägten MINT-Fächern dies unproblematisch sein soll, hingegen in anderen Bereichen, die im Heimatland in Ermangelung eines dualen Ausbildungssystem ggf. viel mehr berufspraktisch geprägt sein können, nicht

möglich sein soll. Hier bietet sich an, alternativ zur mindestens zweijährigen Ausbildung plus der zweijährigen Berufserfahrung etwa eine fünfjährige Berufserfahrung ausreichen zu lassen. Ein Absenken der Qualitätsstandards ist dabei nicht zu besorgen, da mit dem als zusätzliche Voraussetzung bestehenden Mindestgehalt sichergestellt ist, dass die Person aus Sicht des Arbeitgebers produktiv genug für ein solches Gehalt ist.

4. Potentialsäule – Chancenkarte, §§ 20a f AufenthG-E

Die Einführung eines Punktesystems zur Arbeitsplatzsuche zusätzlich zu den bereits bestehenden Arbeitssuchetiteln ist zu begrüßen. Die Regelung ist freilich komplex und wird gehörigen Prüfwand mit sich bringen, welcher gleich eingeplant werden muss.

Fraglich ist die praktische Umsetzung des Erfordernis der Lebensunterhaltssicherung zum Zeitpunkt der Beantragung der Chancenkarte, wie es in § 20a Abs. 4 S. 1 AufenthG-E vorgesehen ist. Falls keine genauere Regelung erfolgt, könnten die Auslandsvertretungen in Analogie zu der Herangehensweise bei Studentenvisa den Nachweis der Lebensunterhaltssicherung in Form von monatlichen Mindestbeträgen über ein Sperrkonto verlangen (bei Studenten sind dies für 2023 EUR 11.208 für das erste Studienjahr). Damit würde eine faktische weitere Erteilungsvoraussetzung in Form bei Antragstellung nachzuweisender Solvenz bestehen. Um den Erfolg des neuen Titels besser rechtlich steuern zu können, ist hier eine genauere gesetzliche Regelung zu empfehlen.

Außerdem ist fraglich, wie ein erfolgreicher Übertritt von der Arbeitsplatzsuche in eine Beschäftigung bewerkstelligt werden soll. In Anbetracht des Standes der Leistungsfähigkeit der Ausländerbehörden, ist Sorge zu tragen, dass nach Findung einer Arbeitsstelle ein mitunter monatelanges Verfahren auf Erteilung eines Aufenthaltstitels zu Beschäftigungszwecken dem Stellenkandidat zum Nachteil gereichen wird, da die Stelle ggf. nicht rechtzeitig angetreten werden könnte. Derzeit wird es in einem solchen Falle oftmals schneller und besser planbar sein, vorübergehend auszureisen und bei der deutschen Auslandsvertretung ein D-Visumverfahren zu durchlaufen. Hier ist zu erwägen, die Probebeschäftigungszeit auf mehrere Monate zu erhöhen. Auch ist zu erwägen, ob nicht ein genau auf die Chancenkarte abgepasster Arbeitstitel geschaffen werden sollte. Damit könnte vermieden werden, dass Personen zwar die Punktzahl für eine Chancenkarte erreichen, sich aber ggf. nicht für einen Arbeitstitel qualifizieren. Dies könnte insbesondere dann relevant werden, wenn nachträglich die Punktehöhen in den Kriterien modifiziert werden.

5. Die Vierte Säule – § 26 BeschV – Zugang zum gesamten Arbeitsmarkt für bestimmte Herkunftsländer und Regionen

Die Aufhebung der Befristung der Westbalkanregelung und die Vergrößerung der Kontingentierung von 25.000 auf 50.000 Fälle pro Jahr ist zu begrüßen.

In der arbeitsmarktpolitischen Flexibilität des § 26 BeschV, die durch die Prüfung der Beschäftigungsbedingungen und der Möglichkeit der Vorrangprüfung durch die BA in jedem Einzelfall ihr Regulativ findet, ist zu empfehlen, den Kreis der privilegierten Länder zu erweitern.

Bei einer Erweiterung auf andere Länder und Regionen wird stets zu prüfen sein, ob sich die Einordnung in das kontingentfreie und noch offenere Best-Friends-System des § 26 Abs. 1 BeschV anbietet, wie dies mit dem Vereinigten Königreich geschehen ist, oder ob die Einordnung in das restriktivere System des Abs. 2 erfolgen soll. Freilich wäre dann das Kontingentsystem anzupassen oder zu verfeinern, damit es nicht zu Unvorhersehbarkeit führt.

Bei einer Erweiterung des § 26 BeschV auf weitere Länder könnte die Sorge bestehen, dass dieser Einwanderungskanal in Konkurrenz zu zukünftig abzuschließenden Migrationsabkommen, etwa Skills Partnerships, stehen könnte, die in der Regel einen sektoral gesteuerten Arbeitsmarktzugang zur Grundlage haben. Solcher könnte in der Tat durch die Anwendungsbreite von § 26 BeschV ins Leere laufen. Es kann jedoch Platz für beide Instrumente geben. § 26 BeschV wird sich insbesondere dann anbieten, wenn Migrationsabkommen aufgrund politischer Realitäten nicht naheliegend oder nicht in absehbarer Zeit umsetzbar wären. Hingegen setzen Migrationsabkommen auf Gegenseitigkeit beruhende Verhandlungen voraus. Außerdem ist auch bei § 26 eine sektorale Einschränkung als weiteres Regulativ denkbar, womit die Norm auch Teil eines Migrationsabkommens werden könnte.

Des Weiteren ist zu prüfen, ob der in § 26 Abs. 2 S. 5 BeschV festgelegte Ausschluss der Arbeitsmarktöffnung im Inland (§ 9 BeschV), welche nach zweijähriger Beschäftigung jegliche Beschäftigung gestattet, Bestand haben sollte. Hier ist zu befürchten, dass der dann nur unter erneuter Vorrangprüfung mögliche Arbeitsplatzwechsel negative Auswirkungen auf die Arbeitsmarktintegration und somit auch auf die Integration insgesamt haben kann. Auch ist zu beachten, dass es diesen Ausschluss nicht für die Staaten des § 26 Abs. 1 BeschV gibt, hier also mit zweierlei Maß gemessen wird.

6. Niederlassungserlaubnis für Ehegatten von Fachkräften, § 9 Abs. 3a AufenthG-E

Der Entwurf sieht für die Erlangung der Niederlassungserlaubnis eine Angleichung der Aufenthaltszeit für Ehegatten von Fachkräften an die verkürzte Aufenthaltszeit des § 18c Abs. 1 AufenthG-E von nunmehr drei Jahren vor. Diese Änderung ist zu begrüßen und sorgt für den aufenthaltsrechtlichen Gleichlauf der Verfestigung. Als neuartige Voraussetzung wird in § 9 Abs. 3a Nr. 3 AufenthG-E eine Erwerbstätigkeit von 20 Stunden je Woche zum Zeitpunkt der Entscheidung über den Antrag gefordert. Damit soll ein Anreiz zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit auch für die Ehegatten von Fachkräften geschaffen werden. Die Voraussetzung ist fraglich. Zum einen wird nur eine punktuelle Betrachtung zum Zeitpunkt der behördlichen Entscheidung vorgenommen. Dies kann zu Umgehungshandlungen führen. Zum anderen erscheint die gesamte Voraussetzung hier sachfremd, da sie einen sozialpolitischen Impetus verfolgt, der von den Ehegatten im Rahmen der Einreise und Ersterteilung eines Titels so nicht verlangt wird. Zudem sind Fachkräftefamilien zum Zeitpunkt des Ankommens in Deutschland nicht selten in der Familiengründungsphase, in der eine Teilzeitbeschäftigung nicht immer möglich sein wird.

7. Arbeitgeberpflichten und Befugnisse der BA – auf dem Weg zu einem Sponsorshipsystem?

Der Entwurf sieht eine weitere Steigerung der Berichtspflichten der Arbeitgeber sowie zusätzliche Maßnahmen der Sanktionierung von Arbeitgebern bei Verstößen seitens der Bundesagentur für Arbeit vor. Zum einen werden Arbeitgeber verpflichtet, neueingereiste Arbeitnehmer auf Beratungsangebote hinzuweisen (§ 45c AufenthG-E), zum anderen kann die Bundesagentur Arbeitgeber bis zu fünf Jahre von der Erteilung von Zustimmungen im Arbeitsmarktzulassungsverfahren ausschließen, § 36 Abs. 4 BeschV-E.

Mit letzterer Änderung in der BeschV bewegt sich das deutsche Migrationssystem einen Schritt weiter in Richtung immer umfänglicheren Kontroll- und Sanktionssystems für Arbeitgeber, die ausländische Staatsangehörige beschäftigen. Dadurch schließt das deutsche System auch stärker auf in Richtung der in anderen Ländern verbreiteten „Sponsorshipssysteme“, wie dies etwa im Vereinigten Königreich anzutreffen ist. Während es grundsätzlich zu begrüßen ist, dass Arbeitgeber als wichtige, sogar initiiierende Teilnehmer eines Migrationsverfahrens und als Nutznießer von Arbeitsmigration einem auf sie zugeschnittenen Ordnungssystem unterworfen sind, kann hier jedoch auch mehr Transparenz und Rechtssicherheit erwartet werden. Nach derzeitiger Rechtslage begeben sich Arbeitgeber schlicht mit Unterschreiben der sog. Erklärung zum Beschäftigungsverhältnis in einem Einzelfall eines anderen (des künftigen Arbeitnehmers) oder auch schlicht mit der Anstellung eines Drittstaatsangehörigen (vgl. § 39 Abs. 4 S. 2 AufenthG) in ein nur für diesen Fall geschaffenes Regel- und Sanktionssystem, welches Ihnen umfängliche Pflichten aufbürdet. Gleichzeitig sind sie nie Beteiligte eines Verfahrens, da es sich bei der Zustimmung zur Ausländerbeschäftigung der BA nicht um einen Verwaltungsakt handeln soll. Ebenso wenig besteht im beschleunigten Fachkräfteverfahren Rechtsschutz gegen die Ausländerbehörde.

Das Ordnungssystem wird demnach auf einen Arbeitgeber anwendbar, der in der Regel noch nicht einmal Kontakt mit einer Behörde hatte (in der Regel wird der Arbeitgeber die Erklärung zum Beschäftigungsverhältnis dem Antragsteller für dessen Verfahren schlicht zur Verfügung stellen), geschweige denn einen Antrag auf Erteilung eines Verwaltungsaktes gestellt hat bzw. stellen konnte.

Hier ist zu empfehlen, vor Einreichung des ersten Antrages seitens der Bundesagentur für Arbeit ein einmaliges Registrierungssystem für Arbeitgeber einzuführen. Bei diesem können sie dann auch über ihre Pflichten informiert und die Voraussetzungen geprüft werden. Ein solches bestand bereits in kleiner Form für Arbeitgeber, welche am Personalaustauschverfahren nach § 10 BeschV teilnehmen wollten. Dieses kann insofern als Vorbild dienen. Einmalig hinterlegte Nachweise können dann auch für künftige Verfahren herangezogen werden. Außerdem sollten aufgrund ihrer Regelungswirkung die Zustimmungen der Bundesagentur für Arbeit sowie die Vorabzustimmungen der Ausländerbehörden im beschleunigten Fachkräfteverfahren per Gesetz als Verwaltungsakte definiert werden. Die damit verbundene Abkehr vom sog. One-Stop-Government-Grundsatz ist in der Praxis der zur Verfügung stehenden Verfahrensinitiierungsarten (Visumverfahren, Vorabzustimmungsverfahren seitens der BA auf Arbeitgeberinitiative, bescheinigtes Fachkräfteverfahren seitens der Ausländerbehörde auf Arbeitgeberinitiative) schon lange eingeläutet worden. Nur der Rechtsschutz ist allein am Visumverfahren der natürlichen Person angehängt. In gleichem Rahmen, wie einerseits die Mitwirkungs- und Transparenzpflichten der Arbeitgeber auf der einen Seite und die Sanktionsmöglichkeiten der BA gegen Arbeitgeber

auf der anderen Seite steigen, ist hier auch Rechtsschutz zu gewähren. Dies würde zu einer weiteren Professionalisierung und zu einem weiteren Erwachsenwerden aller Beteiligten beitragen und damit positive Auswirkungen auf die Gesamtsystemleistungsfähigkeit haben.

8. Migrationsberatung durch das BAMF

§ 75 Nr. 1 AufenthG-E sieht die Schaffung einer neuen migrationsrechtlichen Erstberatungsstelle beim BAMF vor. Diese soll Einwanderungsinteressierten und Arbeitgebern Erstauskunft zu Einwanderungsmöglichkeiten und zum Verfahren erteilen. Der Entwurf geht von zwei Beratungstypen aus, einfacheren Kurzauskünften und komplexeren längerwierigen Auskünften. Hierfür sieht der Entwurf die Schaffung von bis zu mehreren dutzend Vollzeitäquivalenten beim BAMF vor. Im Einklang mit anderen im Aufenthaltsgesetz oder im AufenthG-E geregelten Beratungsangeboten, so etwa § 45b AufenthG-E zur Beratung in arbeits- und sozialrechtlichen Fragestellungen, ist hier zu empfehlen, das Beratungsangebot des § 75 Nr. 1 AufenthG-E ebenfalls für die Bereitstellung durch Dritte zu eröffnen.

B. Stellungnahme zu Fragestellungen jenseits des Entwurfes

1. Digitalisierung und Kapazitätssteigerung in der Migrationsverwaltung

Unabhängig von den im vorliegenden Paket vorgeschlagenen materiellrechtlichen Änderungen ist für ein Gelingen von mehr Erwerbseinwanderung eine effektive Migrationsverwaltung erforderlich. Da Deutschland jedenfalls im Bereich hochqualifizierter Arbeitskräfte schon lange über ein liberales Einwanderungssystem verfügt (mit Ausnahme des Anerkennungsrechts), ist eine angemessene technische und personelle Ausstattung der Migrationsverwaltung sogar das wichtigere Element. Dies wird umso bedeutender, als mit dem vorliegenden Entwurf noch mehr Fachkräfte angezogen werden sollen. Die neuen Regeln könnten bei der aktuellen Lage der Migrationsverwaltung schnell Opfer ihres eigenen Erfolges werden: Je mehr sie Anklang finden, desto stärker werden Warte- und Bearbeitungszeiten in die Höhe schnellen. Die wichtigsten Punkte sind deshalb:

- Unabhängig vom Digitalisierungsgrad stets erforderlich sind **gut ausgewählte, ausgebildete und bezahlte Fachkräfte** in den Einwanderungsbehörden. Hier besteht akuter Mangel. Damit Verfahren aus Antragstellersicht schlank, transparent und verständlich sind, wird auf der Behördenseite immer gut geschultes, ausgestattetes und eingruppiertes Fachpersonal erforderlich sein, welches auch Lastspitzen abfangen kann. Innerhalb dieses Bereichs muss auf Weiterbildungs-, Abordnungs- und Entwicklungsmöglichkeiten des Personals geachtet werden.
- **Prüfungstiefe und Verfahrenseinheitlichkeit.** Sowohl bei den ABH und den Anerkennungsbehörden, als auch bei den AusIV und der BA besteht eine große Bandbreite in der Ausgestaltung des Verfahrens, etwa was

Dokumenten Anforderungen angeht. Ermessenslenkende Vorschriften, Aufsicht und Kommunikation untereinander können diese Bandbreite erfolgreich verkleinern. Wichtig ist, dass die Prüftiefe vom Durchschnittsfall, nicht vom Ausnahmefall gedacht wird.

- **Effektive Arbeitsteilung zwischen AusIV und BfAA unter Berücksichtigung der Rolle der Verfahrensdienstleister.** Damit die Vorteile des BfAA voll zur Geltung kommen, muss der Weg des Antrages, bevor er das BfAA erreicht, überprüft werden. Die derzeit häufige Kette: Verfahrensdienstleister – AusIV – BfAA – AusIV ist für Arbeitsmigrationsfälle schwerfällig. Die AusIV sollte aus der ersten Befassung herausgenommen werden und das Verfahren vom Dienstleister direkt in digitaler Form an das BfAA übermittelt werden. Genauso wäre mit dem Auslandsportal zu verfahren.
- **Vor der Digitalisierung: Überprüfung und Optimierung des bestehenden Systems – Vermeidung der Digitalisierung von Ineffizienzen.** Zwingend erforderlich vor weiteren Digitalisierungsschritten ist die kritische Prüfung aller Bestandsprozesse. Erst ein effizient gestalteter Verfahrensablauf eignet sich für erfolgreiche Digitalisierung.
- Ausbau des **Auslandsportals** für sämtliche Visumarten und für alle Auslandsvertretungen. Die eingegebenen Daten sollen über das Portal in den Datenpool übermittelt werden; das Auslandsportal soll auch über eine Bezahl- und eine Kommunikationsfunktion verfügen. Weiterhin ist es zur Sicherung des Rechtsschutzes der Antragsteller unerlässlich, dass das Auslandsportal auch für Verfahrensvertreter zugänglich ist.
- **Digitale Verfahrensaufnahme und Bearbeitungsbeginn nach digitaler Datenübermittlung, nicht erst nach Vorsprachetermin.** Der Verfahrensablauf, welcher der Online-Antragsplattform des Auswärtigen Amtes, aber auch den Antragsverfahren bei den ABH zugrunde liegt, soll so gestaltet sein, dass sofort nach Übermittlung der digitalen Dokumente und Informationen an die Behörde die Prüfung des Falles beginnt und behördeninterne Zustimmungsanfragen angestoßen werden und nicht erst nach dem Vorsprachetermin. So nutzt man die Terminwartezeit effektiv für die Vorgangsbearbeitung. Der Vorsprachetermin bliebe als Verifikationstermin und zur Abgabe der biometrischen Daten Teil des Ablaufs, wäre aber nicht mehr Startpunkt des Verfahrens. Die Verfahrensdauer wäre somit weniger abhängig von der Zufälligkeit der Vorspracheterminverfügbarkeit;
- **Automatisierte Statusinformation:** Behördensysteme, die den Beteiligten automatisch den Eingang von Anträgen und Dokumenten bestätigen, den Bearbeitungsstand und Entscheidungen mitteilen, erhöhen die Planbarkeit des Verfahrens und senken den Arbeitsaufwand für alle Beteiligte. Oftmals reichen hierzu schon automatisierte Antwortemails mit Standardtexten aus. So kann die Arbeitsbelastung der Behörden gesenkt werden, die mit häufigen Anfragen zum Status zeitlich gebunden werden;
- Schaffung eines **Datenpools** zu Beginn des Verfahrens, der von Antragsteller und Arbeitgeber nur einmal bedient werden muss und auf den dann weitere Behörden

zugreifen können. Hierfür eignet sich das AZR, welches entsprechend ertüchtigt werden müsste;

- **Vorbild Elster – Offene Schnittstellen wie bei der Finanzverwaltung:** Die Finanzverwaltung betreibt mit Elster bereits seit Jahrzehnten erfolgreich einen digitalen Zugang für Steuerpflichtige. Hinzu kommt, dass die Elster-Architektur es zulässt, dass Verfahrensvertreter sowie Drittanbieter mit ihren eigenen Softwarelösungen ebenfalls Zugang erhalten. Dieser offene Ansatz kann als Vorbild für die Digitalisierung der Migrationsverwaltung dienen. Es wäre zu begrüßen, wenn zu schaffende Anwenderportale etwa für Arbeitgeber oder für Rechtsanwälte ebenso offen programmiert würden.
- Alle Behörden sollen über **systemintegrierte Kommunikationskanäle** verfügen, über welche Nachrichten und Daten behördenintern ausgetauscht werden können;

2. Beschleunigtes Fachkräfteverfahren 1 - Zulässige Erteilungsnormen.

Der Entwurf lässt der beschleunigte Fachkräfteverfahren (BFKV) weitgehend unberührt. Hier wird eine Gelegenheit verpasst. Das BFKV wird je nach Bundesland von den Ausländerbehörden vor Ort oder an den zentralen Ausländerbehörden betrieben. Die Verwaltungsrealität ist also von föderaler Vielfalt geprägt. Der Gesetzrahmen sollte diese Vielfalt durch eine möglichst weite Anwendungsbreite des Verfahrens fördern. Die Anzahl der für das BFKV zulässigen Erteilungsgrundlagen sollte deshalb erweitert werden. Dies ist auch aus Gründen der Rechts- und Planungssicherheit bedeutsam, da aus Sicht eines Arbeitgebers oder eines Stellenbewerbers die Erteilungsgrundlage des Titels bei Aufnahme des Verfahrens nicht immer vorhersehbar ist. Ergibt sich im Laufe des beratenden Verfahrens ein Wechsel der Rechtsgrundlage, so kann das BFKV eventuell nicht weitergeführt werden, was in einem Zeit- und Aufwandsverlust resultieren kann. Auch aus Sicht des Arbeitsmarktes im Allgemeinen und aus Sicht des Personalbedarfs eines Unternehmens kann nicht konstatiert werden, dass ausschließlich bei hochqualifiziertem Personal mit lokaler Anstellung Zeitdruck bei der Besetzung besteht, wie der Arbeitskräftemangel um Frankfurter Flughafen im Jahr 2022 demonstriert hat. Deshalb ist zu empfehlen, den Anwendungskreis des BFKV auf sämtliche Entsendungs- und Personalaustauschfälle sowie auf den § 26 BeschV zu erweitern.

3. Beschleunigtes Fachkräfteverfahren 2 - Ablauf des Verfahrens.

§ 81a Abs. 3 AufenthG enthält genaue Regelungen hinsichtlich Ablauf und Reaktionszeiten des BFKV. Dadurch erhält das Verfahren die notwendige Struktur in der Zusammenarbeit der Behörden, für die Verfahrensbeteiligten wird Transparenz geschaffen. Allerdings fehlt in diesem gesetzlichen Ablaufprotokoll ein entscheidendes Element. Die Praxis der ersten drei Jahre des BFKV hat gezeigt, dass die größte Unklarheit und Verzögerung zu Beginn des Verfahrens geschaffen, nämlich in dem Abschnitt zwischen Erstkontakt des Arbeitgebers, der Erstreaktion der Behörde, der Beratung durch die Behörde und schließlich der Anbahnung und dem Abschluss der Vereinbarung zwischen Behörde und Arbeitgeber. Zwar haben sich einige Behörden intern Reaktions- und Priorisierungsprotokolle gegeben. Jedoch kann über

die Breite der Herangehensweisen beobachtet werden, dass in diesem ersten Schritt die meiste Zeit verloren geht. Es ist deshalb zu empfehlen, dass § 81a AufenthG um gesetzliche Antwortfristen für die Anbahnungs- und Vereinbarungsphase erweitert wird und jede behördliche Handlung unverzüglich vorgenommen werden soll.

4. „Revival“ der Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte, § 18c Abs. 3 AufenthG?

Die Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte war im Jahr 2005 eingeführt worden und führt seit der Einführung der Blauen Karte EU zum 1. August 2012 ein Schattendasein. Sinn und Zweck des Titels war es, besonders qualifizierten und erfahrenen Arbeitnehmern, Wissenschaftlern und Forschern ein sofortiges dauerhaftes Migrationsangebot machen zu können. Gab es im Jahr 2011 noch 370 Erteilungen, so waren es 2013, nach Anlaufen der Blauen Karte EU, nur noch 27. Damit ist der Titel seit über einem Jahrzehnt statistisch und migrationspolitisch irrelevant.

Es ist zu empfehlen, diese Sonderform der Niederlassungserlaubnis wieder sichtbaren Teil der Fachkräftetitelpalette werden zu lassen und somit Deutschland als Einwanderungsland für Toptalente aller Fachrichtungen noch attraktiver zu machen. Hinzu kommt, dass sich die Blaue Karte EU vom Hochqualifizierten- zum Standardtitel für Fachkräfte entwickelt hat (im Jahr 2021 11.786 Blaue Karten EU ggü. 6.558 sonstigen Fachkräfte und nun sollen mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf die Zugangsvoraussetzungen nochmals deutlich absenkt werden.) Die Zielgruppen beider Titel unterscheiden sich somit immer mehr. Die Blaue Karte EU deckt die Gesamtheit akademischer Arbeitnehmertätigkeit ab, inklusive Anfang zwanzigjährige Berufsanfänger mit Bachelorabschluss. Hingegen war die ursprüngliche Zielgruppe der Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte erfahrene Talente mit umfassender Berufserfahrung aus Wirtschaft, Wissenschaft und Forschung (bevor die Regelerteilungsbeispiele auf Wissenschaft und Forschung verengt wurden). Ähnlich wie die Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte besteht etwa in Australien das sog. Global Talent Visa, welches für bestimmte Berufsgruppen und bei entsprechendem Mindestgehalt ebenfalls ein sofortiges Niederlassungsrecht gewährt.

Um die Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte wieder relevanter zu machen, müsste der Wortlaut neu gefasst werden und wieder, wie früher, auch Spezialisten und Leitende Angestellte erfassen. Als zusätzliches Regulativ käme wie damals eine Gehaltsgrenze in Betracht, etwa in Höhe der Beitragsbemessungsgrenze zur allgemeinen Rentenversicherung.

5. § 36 Abs. 3 BeschV – Vorabzustimmungsverfahren des BA erweitern

Derzeit wird das Vorabzustimmungsverfahren unter Hinweis auf die von Abs. 3 geforderte Verfahrensbeschleunigung seitens der BA nur bei Ersteinreiseverfahren angewandt (vgl. Fachliche Weisungen AufenthG und BeschV, Ziff. 39.36.5) . Nicht genutzt werden kann es für Verlängerungsverfahren im Inland. Hier ist es ratsam, den Anwendungsbereich des Vorabzustimmungsverfahrens so zu erweitern, dass dieses für sämtliche Verfahrenskonstellationen genutzt werden kann. Gerade in Zeiten überlasteter Ausländerbehörden können Arbeitgeber und BA auf dem Wege der arbeitgeberinitiierten Vorabzustimmung den ABH viel Arbeit abnehmen, was zu einer Verfahrensbeschleunigung führen würde. Ebenso ist es sinnvoll, das Vorabzustimmungsverfahren für Fälle der

Westbalkanregelung zu öffnen, was derzeit auf dem Wege der Fachlichen Weisung der Bundesagentur verneint wird (Fachliche Weisung zum AufenthG und zur BeschV, Ziff. 19c.26.9).

6. AA mit BfAA als faktische Bundeseinwanderungsbehörde

Oftmals ist in der Diskussion um die Verbesserung und Verschlinkung des Einwanderungsverfahrens der Vorschlag zu hören, eine Einwanderungsbehörde auf Bundesebene könnte einen entscheidenden Beitrag zur Verbesserung des Verfahrens liefern. Unabhängig von der Bewertung dieses Vorschlags ist für die Ist-Situation festzuhalten, dass das Ersteinwanderungsverfahren mit der Visumerteilung bereits in Bundeshand ist. Zum Auswärtigen Amt mit den AusIV als Verfahrensbehörden gesellt sich die BA hinzu, ebenfalls eine nationale Behörde. Den Ausländerbehörden kommt bei der Einwanderung keine relevante Prüfkompetenz zu, weshalb sie aus dem Verfahren weitgehend herausgenommen worden sind. Um die Relevanz des Auswärtigen Amtes als die bestehende nationale Einwanderungsbehörde zu erhöhen, ist zu empfehlen, die Masse der Visumverfahren für ihre Bearbeitung dem BfAA zu überantworten, damit dort in skalierbarer Weise Einwanderungsverfahren und die dafür notwendige Fachkompetenz gebündelt werden können. Einreisevisa sollen zudem für zwölf Monate erteilt werden. Damit würde aus dem Einreisevisum, welches derzeit in der Regel nur für drei Monate erteilt wird, ein valider erster Arbeits- und Aufenthaltstitel, innerhalb dessen Gültigkeit die Einreise, der Familienmit- oder nachzug, die Wohnsitznahme, die Arbeitsaufnahme und die erste Einlebephase vollständig stattfinden könnten, bevor dann nachgelagert seitens der ABH der elektronische Aufenthaltstitel erteilt würde.

7. Beschleunigtes Fachkräfteverfahren 3 – Besser in Bundeshand?

Das beschleunigte Fachkräfteverfahren ist der Bruch mit dem seit Mitte der 2010er Jahre verfolgten Trend, die Rolle der Ausländerbehörden im Einreiseverfahren zu marginalisieren. Dies folgte der Erkenntnis, dass die ABH bei Ersteinreisefällen zur Arbeitsaufnahme meist nichts beizutragen haben und ihre Zustimmung deshalb entbehrlich ist. Im BFKV kehrte die ABH in den Ablauf des Verfahrens zurück. Dies lohnt sich nur in den Fällen, in denen der Beschleunigungs- und Koordinationsmehrwert, den die Behörde idealerweise leisten kann, den Reibungsverlust eines weiteren Gliedes in der Behördenkette des Migrationsverfahrens wettmacht, was oft nicht der Fall ist. Naheliegender ist es, für ein Beschleunigungsverfahren eine Behörde zu nutzen, die notwendig für die Erteilung eines Visums ist, also die Auslandsvertretungen iVm dem BfAA oder die BA. Hierbei ist das bereits bestehende und erfolgreiche Vorabzustimmungserfahren der BA nach § 36 Abs. 3 BeschV hervorhebenswert. Sobald sich das BfAA zur primären Antragsbearbeitungsbehörde entwickelt hat wird sich schnell die Frage stellen, warum die Kommunikation mit dem Arbeitnehmer und insbesondere mit dem Arbeitgeber, über die Auslandsvertretungen laufen soll. Die Entfernung und eventuell die Zeitunterschiede werden dies als ineffizient und nicht naheliegend erscheinen lassen. Es böte sich deshalb an, das BfAA als Anlaufpunkt für das beschleunigte Fachkräfteverfahren im Inland zu etablieren.

Abkürzungsverzeichnis: ABH: Ausländerbehörde; AusIV: Auslandsvertretung; AZR: Ausländerzentralregister; BA: Bundesagentur für Arbeit; BfAA: Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten, BFKV: Beschleunigtes Fachkräfteverfahren.



**STARTUP
VERBAND**

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache

20(4)223

Stellungnahme zum Gesetzentwurf und Verordnungsentwurf zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten

Stand: 22. Mai 2023

Bundesverband Deutsche Startups e.V.
Schiffbauerdamm 40
10117 Berlin
Tel.: +49 (0) 30 65 77 14 34
politik@startupverband.de
www.startupverband.de

1. Hintergrund

In Deutschland fehlen gut ausgebildete und qualifizierte Fachkräfte. Laut Zahlen aus dem vorliegenden Gesetzentwurf von BMAS & BMI liegt die Zahl der offenen Stellen im 3. Quartal 2022 bei 1,8 Millionen. Erhebungen des Instituts der Deutschen Wirtschaft zeigen, dass uns bis 2030 rund fünf Millionen Fachkräfte fehlen. Und das Problem wird nicht erst dann massiven Einfluss auf die Wirtschaft in Deutschland haben: Bereits jetzt sind die Auswirkungen des sogenannten „War for Talents“ spürbar. Allein im IT-Bereich fehlten im Jahr 2022 rund 96.000 Fachkräfte. Das sind 12% mehr als im Jahr 2021, Tendenz steigend. Damit der Mangel an Fachkräften nicht noch mehr zum Bremsklotz der deutschen Wirtschaft wird, benötigt Deutschland u.a. dringend mehr ausgebildete Fachkräfte aus dem Ausland.

Eine Umfrage¹ des Startup-Verbandes aus dem Frühjahr 2022 hat gezeigt, dass der Fachkräftemangel das zentrale Hemmnis für Startups in ihrer Geschäftstätigkeit ist: Jedes zweite Unternehmen hat hier Probleme (54%), bei einer Beschäftigtenzahl von mindestens 25 steigt der Wert sogar auf 85%. Neun von zehn Startups (89%) haben zurzeit offene Stellen, vor allem in den Bereichen IT, Sales und Marketing. Das sind im Schnitt 10 offene Stellen pro Startup bzw. 39 bei Startups mit mindestens 25 Beschäftigten. Insgesamt sind aktuell circa 90.000 offene Stellen im Startup-Ökosystem zu verzeichnen. Dieser Mangel an Talenten bremst das Wachstum: 50% aller Startups haben auf Grund von fehlenden Fachkräften bereits auf Wachstum verzichten müssen. 39% rechnen in der Zukunft mit einem Rückgang ihrer Innovationsfähigkeit. 75% der Startups mit mindestens 25 Beschäftigten planen die Einstellung von ausländischen Mitarbeitenden. Allerdings bewerten 81% den Mehraufwand bei der Rekrutierung aus Nicht-EU-Staaten als (sehr) hoch. Das veranschaulicht den dringenden Handlungsbedarf, die Talentgewinnung aus dem Ausland schneller und effizienter zu ermöglichen.

2. Bewertung vorliegender Entwürfe

Im Juli 2022 hat die Bundesregierung ihre Startup-Strategie vorgestellt. Ein Schwerpunktthema der Strategie war u.a. die Fachkräftezuwanderung. Trotz der Schwerpunktsetzung sah die Strategie keine konkreten Maßnahmen z.B. im Bereich der Drittstaatenzuwanderung vor. Auch das Thema der Anerkennung der Berufs- und Bildungsabschlüsse wurde in der Strategie noch vage formuliert. Umso mehr begrüßen wir die Zielsetzung der nun vorgelegten beiden Entwürfe (Gesetzentwurf

¹ vgl. [Report zu Fachkräften](#)

& Verordnungsentwurf) die Fachkräftezuwanderung aus Drittstaaten weiterzuentwickeln, zu vereinfachen und zu beschleunigen. Als Startup-Verband haben wir in den vergangenen Jahren immer wieder auf den hohen Stellenwert des Themas, vor allem im Hinblick auf die Innovationsfähigkeit und wirtschaftliche Entwicklung unseres Landes, hingewiesen. Dabei ist die Analyse recht simpel: Ohne den Zuzug von qualifizierten Fachkräften – egal in welchen Bereichen – werden wir die Entwicklungen durch den demografischen Wandel und darüber hinaus nicht auffangen können.

Für das Startup-Ökosystem, das auf die kreativsten und besten Köpfe angewiesen ist, stellt sich diese Herausforderung ganz besonders dar. Wenn am Flughafen, in der Pflege und im Handwerk Fachkräfte fehlen, ist das für alle offensichtlich. Wenn im Bereich der Digitalisierung Fachkräfte fehlen, dann ist das meistens nicht unmittelbar spürbar. Die Folgen sind aber verheerend: Denn im Ergebnis fallen Innovationen aus, ganze Bereiche wandern ab und zukunftsfähige Unternehmensentwicklungen finden an anderen Orten auf der Welt statt.

Wir freuen uns deshalb, dass die Bundesregierung dieses Thema jetzt ambitioniert angehen und zu einer spürbaren Verbesserung und vor allem Beschleunigung der Prozesse kommen möchte. Die vorliegenden Entwürfe adressieren dabei schon eine Vielzahl an Maßnahmen, die wir unterstützen. An der einen oder anderen Stelle gibt es Konkretisierungsbedarf und offene Fragen. In manchen Punkten regen wir Erweiterungen der geplanten Maßnahmen an.

Zentral wird es für uns darüber hinaus sein, wie sich der Aktionsplan zur Visabeschleunigung – an dem das federführende Auswärtige Amt arbeitet – konkret ausgestaltet wird und ob es gelingt, trotz der vielschichtigen Prozesse und beteiligten Stellen, die Prozesse zu digitalisieren und zu harmonisieren und für den erforderlichen personellen Aufwuchs zu sorgen.

3. Unsere Punkte & Forderungen für den weiteren Prozess

Berufspraktische Erfahrungen/Spracherfordernis Deutsch: Hier ist positiv die Regelung zur Erteilung einer Blauen Karte EU für Nicht-Fachkräfte im Bereich IT hervorzuheben, die auf ein bestimmtes Sprachniveau verzichtet. Für das Startup-

Ökosystem sind allerdings auch die Bereiche Sales und Marketing von großer Relevanz. Da es in diesen Bereichen viele Quereinsteiger*innen ohne Hochschulabschluss gibt, regen wir an, die Regelung zur Erteilung einer Blauen Karte EU auch auf diese sowie weitere relevante Berufsgruppen auszuweiten. Zumindest sollte die BeschV dahingehend ergänzt werden, dass Personen mit einer z.B. dreijährigen Berufserfahrung in den Bereichen Sales und Marketing unabhängig von einer Qualifikation als Fachkraft die Zustimmung zu einer Beschäftigung erteilt werden kann. Dabei sollte auf den Nachweis auf ein bestimmtes Sprachniveau verzichtet bzw. Englisch als zweite Sprache neben Deutsch etabliert werden, da die Arbeitssprache in vielen Startups und Scaleups ohnehin Englisch ist.

Einführung einer Chancenkarte: Die Einführung einer Chancenkarte sehen wir positiv. Wir begrüßen besonders, dass sich die beteiligten Bundesministerien bereits in den Ressortabstimmungen auf Änderungen der Spracherfordernis geeinigt haben. So können Fachkräfte aus Drittstaaten neben Sprachkenntnissen in Deutsch alternativ *„englische Sprachkenntnisse auf dem Niveau C1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen“* nachweisen. Damit ist ein großes Hindernis für viele ausländische Talente beseitigt und die Tatsache, dass in vielen Bereichen bereits heute Englisch Arbeitssprache in den Unternehmen ist, anerkannt.

Die vorgesehene Kontingentierung kritisieren wir, da dies mangels Vorhersehbarkeit für die/den jeweiligen Antragsteller*in in der Praxis zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit führt.

In der Begründung des Gesetzentwurfs zur Chancenkarte heißt es: *„Sie bietet die Möglichkeiten zur Probearbeit oder Nebenbeschäftigung.“* Weshalb der Beschäftigungsumfang nur auf eine Nebenbeschäftigung beschränkt ist, erschließt sich dabei nicht. Wir stellen uns hier die Frage, warum die Chancenkarte nicht auch für Fachkräfte gelten soll, die ein Beschäftigungsverhältnis zu mehr als zwanzig Stunden in der Woche eingehen wollen. Hierdurch wäre eine schnelle Arbeitsmarktintegration gewährleistet und das Modell der Chancenkarte attraktiver. Aus Unternehmenssicht könnte so v.a. in den dringend nachgefragten Berufen eine schnellere Entlastung spürbar werden.

Dem gegenüber dürfte das Risiko, dass es bei einem Auslaufen der Chancenkarte zu einem "plötzlichen" Wegfall von Vollzeitstellen in Unternehmen kommt, eher gering einzuschätzen sein. Insbesondere Unternehmen, die gezielt Fachkräfte aus dem Ausland anwerben, wissen um die zeitlichen Herausforderungen der verschiedenen Visaprozesse – sie können hier gemeinsam mit den Fachkräften individuelle Lösungen finden. Da die Chancenkarte nach jetzigem Entwurf auch nicht verlängert werden kann und nur zahlenmäßig begrenzt vergeben werden soll, sind auch die gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsrisiken gering.

Prüfinstanz Abschlüsse/Berufserfahrung: Hier hätten wir uns mehr Mut gewünscht, denn im Idealfall kann auf eine formale Prüfinstanz gänzlich verzichtet werden und der/die Arbeitgeber*in entscheidet über die Anerkennung der Berufserfahrung und Bildungsabschlüsse der Kandidat*innen. So stehen doch die HR-Abteilungen der Unternehmen in Kontakt mit der Fachkraft und haben alle erforderlichen Unterlagen intensiv geprüft und basierend darauf die Entscheidung für die Einstellung einer Fachkraft getroffen. Dem Einwurf, dass man dadurch ein Risiko eingeht, möchten wir entgegen, dass sich kein Unternehmen eine nicht qualifizierte und damit auch im Falle eines Arbeitsplatzwechsels nicht anschlussfähige Fachkraft ins Unternehmen holt.

Da das aber leider politisch nicht mehrheitsfähig scheint, plädieren wir dafür, dass die entsprechende Prüfinstanz unbedingt mit den notwendigen rechtlichen und personellen Mitteln zur Durch- und Umsetzung ausgestattet wird. Daneben regen wir an, diesen Prozess ebenfalls zu digitalisieren und damit Erfahrungen aus der täglichen Praxis Rechnung zu tragen².

Im Anerkennungsverfahren wird sich letztendlich entscheiden, ob die skizzierten Maßnahmen wirklich schnell, bürokratiearm und effektiv umgesetzt werden können oder nach der Anabin-Datenbank eine neue Hürde geschaffen wurde.

² Derzeit ist es eine Hürde, für Antragsteller aus Staaten wie Afghanistan, Iran, Russland – die von Sanktionen betroffen sind – Post nach Deutschland zu verschicken. Daran scheitert aktuell die Prüfung der Abschlüsse durch die Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB). Dieser Prozess sollte digital abgewickelt werden können, um allen Antragstellern gleiche Chancen zu ermöglichen, egal aus welchem Herkunftsland sie kommen.

Mindestgehalt: Im Verordnungsentwurf findet sich dazu folgende Formulierung:
„einem Arbeitsplatzangebot oder einem Arbeitsplatz, dessen Gehalt mindestens 45 Prozent der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung beträgt.“

Das entspricht 39.000 (brutto)/Jahr. Für frühphasige Startups und solche aus den Bereichen Impact, Green und Social könnte das ein Problem darstellen. Hier sind die Gehälter oft noch niedriger als in vergleichbaren Unternehmen. Daher regen wir an, diese Grenze zu prüfen und ggf. basierend an marktüblichen Lohnzahlungen für Einstiegsstufen in diesen Bereichen anzugleichen. Wenn bestimmte Branchen aus diesem Grunde ausgeschlossen würden, wäre das für den weiteren Prozess kontraproduktiv.

Digitalisierung & Harmonisierung der Visaprozesse: Die Zuständigkeit dafür liegt beim Auswärtigen Amt. Der Entwurf zum Aktionsplan zur Visabeschleunigung liegt seit Januar vor und sollte parallel zum jetzt laufenden Gesetzgebungsprozess weiter vorangetrieben werden. Denn die Digitalisierung der Visaprozesse ist aus unserer Sicht die entscheidende Stellschraube auf dem Weg zu einer erfolgreichen Arbeitsmigration. So hören wir immer wieder aus der täglichen Praxis unserer Mitglieder, dass die Vergabe der Visaprozesse bei den HR-Abteilungen aktuell für die meisten Verzögerungen im Einstellungsprozess und den größten Aufwand sorgt.

Wir benötigen insgesamt eine Digitalisierung und Harmonisierung aller erforderlichen Prozesse im Sinne einer „One-Stop-Government“.³ Die Wartezeiten für Termine und Rückmeldungen bei Ausländerbehörden und Botschaften sind nach wie vor sehr lang und nicht transparent. Durch die Corona-bedingte Schließung einiger Botschaften bzw. Konsulate, darunter Indien, Brasilien und Indonesien, wurde die Situation noch verschärft. Kernproblem der langwierigen Prozesse ist die mangelnde Kohärenz zwischen den deutschen Botschaften/Konsulaten in den verschiedenen Staaten: So sind die Prozesse und Anforderungen zur Erlangung eines Visums in den verschiedenen deutschen Botschaften sehr unterschiedlich. Das führt zu erheblichen Verzögerungen.

³ Rechtlich soll das System dem einer „One-Stop-Government“ entsprechen, nach dem eine Behörde für die Erteilung des Visums zuständig sein sollte. Tatsächlich sehen sich Antragsteller aber einer IT-Infrastruktur gegenüber, bei der in 4 - 5 verschiedenen Systemen (Dienstleister des AA, Auswärtiges Amt, Bundesagentur für Arbeit, Meldebehörde, Ausländerbehörde) wiederholt die gleichen Angaben gemacht werden müssen. Diese Parallelität der Systeme entspricht nicht dem gesetzgeberischen Auftrag. Er wäre wünschenswert, dass dies mit dem Entwurf adressiert und eine Bundesbehörde vom Gesetzgeber beauftragt werden würde, eine einheitliche IT-Infrastruktur zu betreiben, deren Nutzung verbindlich für die im Verfahren beteiligten Behörden ist.

Daneben haben auch die Ausländerbehörden in Deutschland keine einheitlichen Anforderungen.

Hier bedarf es dringend einer Harmonisierung der Prozesse in allen deutschen Botschaften. Dies ist sicher eine herausfordernde Aufgabe, die das federführende Auswärtige Amt prioritär in den nächsten Monaten angehen muss. Daneben regen wir an, ein Onlinetool für registrierte Mitarbeiter*innen zu schaffen, um jederzeit den aktuellen Status des Genehmigungsfalles einsehen zu können. Auch halten wir eine engere - verstärkt digitale - Zusammenarbeit zwischen den deutschen Botschaften im Ausland und den Ausländerbehörden für erforderlich, z.B. im Hinblick auf die Abgabe der Daten und Unterlagen bei der Visumserteilung, um das Verfahren für langfristige Erlaubnisse einzuleiten.

Verwaltung/Umsetzung der gesetzlichen Regelungen: Die skizzierten Maßnahmen lesen sich erfolgsversprechend und positiv. Offen ist allerdings, ob es genügend (personelle) Ressourcen in der Verwaltung gibt, um die entsprechenden Prozesse effizient zu begleiten und umzusetzen. Der Deutsche Städte und Gemeindebund hat Anfang Januar Zahlen veröffentlicht, die Anlass zur Sorge geben: So gehen in den nächsten 10 Jahren 30 Prozent des Personals im Öffentlichen Dienst der Kommunen in den Ruhestand⁴. Wir haben also auch ein Fachkräfteproblem bei der Bekämpfung des Fachkräfteproblems. Hier sollten konkrete Überlegungen Einzug in die Gesetzgebung finden (Stichwort Digitalisierung, schlanke Prozesse), die sich damit befassen, wie die Umsetzung unter diesen Vorzeichen und der jetzt schon engen Personaldecke aussehen könnte. Dieser Prozess sollte nicht erst dann angegangen werden, wenn es konkret an die Umsetzung geht. Nur wenn die Verwaltung diese Prozesse ressourcenschonend begleiten kann – was nur durch smarte digitalisierte Prozesse möglich sein wird – werden wir einer erfolgreichen Zuwanderung in den Arbeitsmarkt Rechnung tragen können.

Ein weiterer Punkt aus unserer Sicht für eine Steigerung der Zuwanderung von Arbeitskräften aus Drittstaaten ist es, den **Prozess für den Nachzug von Ehegatten oder auch Partner*innen, die in einer nichtehelichen Lebensgemeinschaft mit**

⁴ <https://www.dstg.de/publikationen/pressemitteilungen/zeitenwende-erfordert-neuausrichtung-der-politik-1/>

einer rekrutierten Fachkraft leben, zu vereinfachen und zu beschleunigen.⁵ Nur wenn wir eine Perspektive für die ganze Familien bieten, wird eine Zuwanderung in den deutschen Arbeitsmarkt für eine internationale Fachkraft interessant. Aktuell sehen wir im Prozess große Herausforderungen. So werden Anforderungen an die/den Ehepartner*in gestellt, die in den jeweiligen Ländern teils nur schwer erfüllt werden können. Auf ein Problem möchten wir an dieser Stelle explizit aufmerksam machen: gerade für Gründer*innen ist der Nachzug mit großen Problemen behaftet. Nach § 30 AufenthG ist das Selbstständigervisum nach § 21 AufenthG nicht explizit als Aufenthaltstitel zum Nachzug gelistet. Dadurch kann eine Ehepartnerin/ein Ehepartner nur bei Erfüllung der Voraussetzungen der § 30 Abs. 1 S. 1 d) und e) AufenthG nachziehen. Eine entsprechende Ergänzung des § 30 AufenthG könnte zumindest in einigen Fällen den Ehegattennachzug erleichtern.⁶

Für eine bessere Betreuung ausländischer Gründer*innen und Fachkräfte sollten **„Welcome-Center“** geschaffen werden. Durch einen solchen **One-Stop-Service** können Fachkräfte und Unternehmen alle Fragen und Behördengänge aus einer Hand klären. Dazu zählt auch ein zumindest englischsprachiges Angebot bei der Beratung sowie bei Antragsformularen.

Anpassungen in § 40 Aufenthaltsgesetz im Rahmen der aktuellen Gesetzgebung:

Mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz (FEG) wurde mit § 40 Abs. 2 Nr. 5 AufenthG („Die Zustimmung zur Beschäftigung kann versagt werden, wenn die aufnehmende Niederlassung keine Geschäftstätigkeit ausübt“) eine Vorschrift aufgenommen, die sich – entgegen der gesetzgeberischen Absicht – negativ auf die Ansiedlung von Startups auswirkt, da bei diesen Unternehmen regelmäßig in der Gründungsphase noch keine Geschäftstätigkeit stattfindet bzw. stattfinden kann. Entsprechend regen wir an, dass im Zuge der vorgeschlagenen Änderungen auch § 40 AufenthG geändert wird, damit Startups auch in der ersten

⁵ Derzeit ist Deutschland eines der wenigen Länder in der EU, bei der Familiennachzug zu Drittstaaten Angehörigen nur als verheiratetes Ehepaar möglich ist. Eingetragene Lebenspartnerschaften werden nur bei gleichgeschlechtlichen Partnerschaften akzeptiert und auch nur aus Ländern, in denen die gleichgeschlechtliche Ehe verboten ist. Hier sollte Familiennachzug auch für eingetragene Lebenspartner jeden Geschlechts und jeder Herkunft möglich gemacht werden, wie es auch in vielen anderen EU-Ländern der Fall ist.

⁶ Weiterer Punkt beim Familiennachzug im Hinblick auf das beschleunigte Fachkräfteverfahren nach §81a, welches den Fachkräfteeinwanderungsprozess in einigen Fällen beschleunigt, allerdings profitieren die Familienangehörigen derzeit nicht von einer Beschleunigung des Prozesses. Häufig erhält die Fachkraft das Visum zeitnah, während die Familienangehörigen Monate lang warten müssen. Hier sollten Familienangehörige gleichermaßen von §81a profitieren können.

Gründungsphase vor Aufnahme der Geschäftstätigkeit bereits ausländische Talente anwerben können.

Der Startup-Verband

Der Bundesverband Deutsche Startups e.V. ist die Stimme der Startups in Deutschland. Seit seiner Gründung 2012 vertritt der Verband die Startup-Interessen gegenüber Politik, Wirtschaft und Öffentlichkeit. In seinem Netzwerk mit mittlerweile 1.200 Mitgliedern schafft der Verband darüber hinaus einen Austausch zwischen Startups untereinander, aber auch zwischen Startups und etablierter Wirtschaft. Ziel des Startup-Verbandes ist es, Deutschland und Europa zu einem gründungsfreundlichen Standort zu machen, der Risikobereitschaft honoriert und den Pionier*innen unserer Zeit die besten Voraussetzungen bietet, um mit Innovationskraft erfolgreich zu sein.